



**Ana Filomena Farinhas Bases para o Ordenamento do Povoamento**  
**da Silveira Carvalho Disperso**





**Ana Filomena Farinhas da Silveira Carvalho**   **Bases para o Ordenamento do Povoamento Disperso**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ordenamento da Cidade, realizada sob a orientação científica do Doutor Fernando Luís Roxo Carqueija Gonçalves, professor Associado Convidado da Universidade Católica Portuguesa – Pólo de Viseu, e co-orientação do Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho, Professor Associado Convidado da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.



## **o júri**

presidente

**Prof. Doutor Eduardo Anselmo Moreira Fernandes de Castro**  
professor associado da Universidade de Aveiro

**Prof. Doutor Álvaro António Gomes Domingues**  
professor associado da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto

**Prof. Doutor Fernando Luís Roxo Carqueija Gonçalves**  
professor associado convidado da Universidade Católica Portuguesa – Pólo de Viseu

**Prof. Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho**  
professor associado convidado da Universidade de Aveiro



## **agradecimentos**

Esta reflexão é o resultado do interesse e do voto de entusiasmo que em mim depositaram todos os que me rodeiam. A todos os meus sinceros agradecimentos, e em especial para:

Prof. Fernando Gonçalves e Prof. Jorge Carvalho, orientadores desta dissertação, pelo interesse que sempre demonstraram na evolução do trabalho bem como pela transmissão de conhecimentos de algumas das suas experiências profissionais;

A minha família, que sempre me acompanha.





**palavras-chave**

Dispersão, Ordenamento do Território, Direito Comparado

**resumo**

Este trabalho pretende clarificar o fenómeno da dispersão territorial, identificando algumas das suas configurações, e, através do direito comparado, encontrar orientações para a regulação do povoamento disperso por um município português.



**keywords**

Dispersion, Spatial Planning, Comparative Jurisprudence

**abstract**

This work intends to apprehend the phenomenon of the dispersed city, identifying some of its configurations, and, through comparative jurisprudence, find solutions for the regulation of the dispersed settlements on a Portuguese municipality.



## Índice Geral

INTRODUÇÃO.....	3
CAPÍTULO I - IDENTIFICAÇÃO DO DISPERSO .....	5
1.1. Consciência do Disperso .....	5
1.1.1. A evolução do conceito.....	5
1.1.2. O povoamento disperso enquanto problema territorial.....	8
1.1.3. A importância do planeamento no processo de conhecimento em Portugal.....	29
1.1.4. Reflexões .....	36
1.2. Anatomia do Disperso.....	41
1.2.1. As escalas de intervenção.....	41
1.2.2. As estruturas de povoamento.....	42
1.2.3. Tipologias de Urbanização .....	44
1.2.4. Processos de ocupação urbana .....	48
1.2.5. Morfologias e densidades.....	51
1.2.6. Reflexões .....	58
CAPÍTULO II – O DISPERSO NO CONTEXTO EUROPEU: CASOS DE ESTUDO .....	61
2.1. A comparação como metodologia de aprendizagem.....	62
2.2. Casos de estudo .....	66
2.2.1. Espanha.....	66
2.2.2. Suíça.....	74
2.2.3. Suécia.....	80
2.3. Ordenamento e Gestão.....	87
2.3.1. Resultados da análise comparada .....	87
2.3.2. O contributo das Boas Práticas .....	92
2.3.3. A paisagem como elemento unificador.....	97
2.3.4. Reflexões .....	99
CAPÍTULO III – O DISPERSO EM PORTUGAL.....	101
3.1. O Portugal Urbano .....	101
3.2. Povoamento disperso e o sistema jurídico português .....	104
3.2.1. A estrutura administrativa .....	104
3.2.2. Diplomas e Instrumentos .....	108
3.2.3. Reflexões.....	122
3.3. A experiência profissional .....	124
3.3.1. Contexto .....	124
3.3.2. A especificidade de Oliveira de Azeméis.....	125
3.3.3. A sensibilidade adquirida: hipóteses de trabalho .....	131
CAPÍTULO IV – BASES PARA O ORDENAMENTO DO POVOAMENTO DISPERSO.....	137
4.1. Análise territorial .....	137
4.1.1. A Paisagem .....	137
4.1.2. Documentos de estratégia.....	138
4.1.3. Gestão Urbanística .....	139
4.1.4. Monitorização do território .....	139
4.2. Urbanismo.....	140
4.2.1. A valorização ambiental e paisagística.....	140
4.2.2. Regeneração urbana .....	141
4.2.3. Contenção directa.....	141
4.2.4. Participação pública.....	141
4.3. Medidas económicas e fiscais .....	142
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

## Índice de Figuras

Fig. 1 – Sprawl vs. Povoamentos Dispersos .....	7
Fig. 2 – A cidade jardim .....	9
Fig. 3 – Welwyn, plano geral e detalhes .....	10
Fig. 4 – Milton Keynes, plano geral e detalhe .....	10
Fig. 5 – A cidade bela.....	11
Fig. 6 – Broadacre city .....	12
Fig. 7 – A cidade radiosa .....	13
Fig. 8 – Chandigarh, plano geral e detalhe .....	14
Fig. 9 – O sonho americano... ..	22
Fig. 10 – Povoamentos sustentáveis .....	27
Fig. 11 – Estruturas de povoamento .....	43
Fig. 12 – Tipologias de urbanização .....	45
Fig. 13 – Ocupação no Vale do Ave .....	48
Fig. 14 – Diagrama de Walter Gropius (1930) .....	52
Fig. 15 – Grelhas urbanas para Nova Iorque .....	53
Fig. 16 – Variação de densidades em Marselha .....	55
Fig. 17 – Famílias de Direito europeias .....	63
Fig. 18 – Normas Complementares e Subsidiárias Espanholas.....	73
Fig. 19 – O Portugal urbano .....	101
Fig. 20 – Os graus de compactação do espraiado .....	126
Fig. 21 – Modelo de Parecer .....	135

## Índice de Quadros

Quadro 1 – Caracterização do novo urbanismo .....	23
Quadro 2 – Evolução do pensamento sobre o povoamento disperso enquanto problema territorial.....	28
Quadro 3 – Carácter global das tipologias de urbanização .....	47
Quadro 4 – Processos de ocupação urbana .....	50
Quadro 5 – Valores de referência para cidades europeias .....	52
Quadro 6 – Limiares de densidades (Portugal) .....	52
Quadro 7 – Densidades por fogo/ha .....	55
Quadro 8 – NUTS .....	65
Quadro 9 – Abrangência territorial dos municípios espanhóis.....	69
Quadro 10 – Cantões suíços estudados.....	78
Quadro 11 – Regiões suecas estudadas.....	83
Quadro 12 – Influência dos municípios no território.....	88
Quadro 13 – Estrutura administrativa de Portugal vs distribuição espacial .....	106
Quadro 14 – Principais diplomas sobre o ordenamento do território .....	108
Quadro 15 – Principais diplomas sobre urbanização e edificação .....	109

## Introdução

“É preocupante que o Urbanismo tenha perdido as referências culturais e as estruturas técnicas que já possuiu, e que não esteja a acompanhar a evolução de outros países europeus.”

Luís Bruno Soares, *Urbanismo - uma questão cultural*.

A dissertação que se pretende levar a cabo assenta na convicção, adquirida em doze anos de actividade profissional desenvolvida na Administração Pública, de que o povoamento disperso, mais do que uma realidade incontornável entre nós, alicerça um modelo territorial que exige uma re-equação do uso e prescrições dos instrumentos de planeamento e gestão urbanística de que dispomos, bem como das dinâmicas de actuação dos vários agentes envolvidos.

Todo e qualquer território é gerido por uma entidade (Administração), independentemente de a mesma adoptar uma posição mais activa ou sobre ele não intervir. Enquanto elemento integrado na Administração Pública, é-me decisivo compreender a sua natureza enquanto problema territorial, os factores que o alimentam e os processos de urbanização que os concretizam.

Não sendo exclusivo do território português, o povoamento disperso assume configurações e densidades distintas nas várias paisagens europeias, com possibilidade de tipificação. A procura de instrumentos de regulação dos povoamentos desta natureza noutros países afigura-se como um meio para a compreensão do fenómeno, que em Portugal se desenvolveu a par da consolidação do planeamento físico territorial, e do significativo reforço dos quadros técnicos na Administração Pública.

Diariamente os técnicos municipais (onde me incluo) são confrontados com intenções e acções de operações urbanísticas, públicas e privadas, que, ao abrigo das normas existentes, alimentam a proliferação dos povoamentos dispersos. Tal constatação, e quase total sentimento de impotência face às dinâmicas territoriais instaladas, coexiste com a “obrigação” da persecução do interesse público, dos princípios da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, e do cumprimento das metas e objectivos estabelecidos pelas Directivas Comunitárias, dos quais o PEAASAR é um bom exemplo.

A orientação do trabalho para a área do Direito decorre, portanto, da premente necessidade de se perspectivar o quadro legal na sua aplicação profissional, atendendo às especificidades territoriais em presença. Não se pretende uma análise jurídica, tarefa para a qual a autora do estudo não está certamente habilitada, mas o aprofundamento do conhecimento da lei para uma aplicação mais consciente e eficaz ao nível do planeamento e da gestão.

Neste âmbito, a formação em Arquitectura e as funções que desempenho permitem-me uma visão integrada da problemática, até porque é comum, em Direito, a utilização de conceitos e vocabulário oriundos dos domínios da arquitectura, engenharia e geografia, conceitos esses indispensáveis na análise das pretensões de construção e urbanização.

Identificar as bases para o ordenamento do povoamento disperso, numa perspectiva municipal, afigura-se um objectivo ambicioso, tanto quanto somos conhecedores das inúmeras variáveis que alimentam este fenómeno. Ficarão, certamente, aquém de um corpo de saber sistematizado que incorpore as dimensões económica, cultural, social, patrimonial, etc...

Encarada como um périplo pessoal à procura de um conhecimento que possa ser útil a todos quantos partilham das incertezas da autora no desempenho das suas atribuições profissionais, esta dissertação desenvolve-se em quatro capítulos:

- o primeiro é dedicado ao conhecimento do fenómeno, sua evolução e anatomia;
- o segundo ao reconhecimento do modo como o disperso é abordado em três países europeus, centrando a análise no desempenho municipal;
- o terceiro à constatação da percepção que dele temos em Portugal, e de como o abordamos;
- o quarto culmina com a enunciação de uma base de trabalho para a consolidação das Bases para o Ordenamento de Povoamentos Dispersos.



# Capítulo I - Identificação do Disperso<sup>1</sup>

## 1.1. Consciência do Disperso

### 1.1.1. A evolução do conceito

Dispersão territorial, difusão urbana, cidade alargada, entre outros, são expressões correntes para designar o fenómeno de alastramento de povoamentos dispersos um pouco por todo o lado. Contudo importa entender a evolução do conceito de “povoamentos dispersos” para percebermos melhor o fenómeno em estudo, bem como as escalas de análise a que o mesmo se reporta.

“Povoamentos dispersos” foi sinónimo de pequenas aldeias de edificação compacta, mas isoladas na paisagem. Estes aglomerados constituíam a base de uma hierarquia territorial, seguida de aldeias de maior dimensão, vilas, “cidades médias”, e cidades, lugares de trocas comerciais, bens e informação, dotadas de serviços, equipamentos e indústrias. Este cenário representa um modelo territorial regional de uma sociedade e economia essencialmente agrária, alicerçada na lenta evolução e densificação de povoamentos castrejos e da rede de caminhos rurais e estradas romanas, desde a Pré-História até ao início do século XX.

Apesar da associação da expressão “povoamentos dispersos” com o mundo rural, estes detinham estruturas de povoamento distintas consoante as regiões<sup>2</sup>. Em pólos opostos identificam-se as seguintes estruturas: as dos povoamentos de pequena dimensão mas de edificação compacta, e as dos povoamentos de estrutura mais linear.

A estruturação compacta é visível nas regiões mais montanhosas, onde o clima e dificuldades de acesso não propiciam a expansão urbana, bem como nas planícies alentejanas, alicerçadas no latifúndio e nas explorações agro-pecuária de natureza intensiva. Os povoamentos de estrutura mais linear correspondem a áreas sem grandes preocupações defensivas e de clima mais ameno, onde a abundância de água, a existência de redes de caminhos agrícolas e a pequena dimensão das parcelas potencia maior autonomia da família, e consequentemente uma ocupação menos nucleada e mais espalhada do território.

Contudo este modelo de ocupação e gestão territorial, de percepção à escala supra-municipal, sofreu alterações com a mudança da base económica e social. Constituímos, hoje, uma sociedade de urbanitas onde o automóvel, o telemóvel, a internet, a Tv cabo, o multibanco, etc, fez desaparecer o mundo rural e com ele os seus modos de vida e as suas estruturas.

---

<sup>1</sup> O Disperso é a expressão que ao longo deste trabalho representará o fenómeno resultante da expansão e profusão dos povoamentos dispersos no território.

<sup>2</sup> As estruturas de povoamento disperso podem ser percepcionadas graficamente através das cartas militares (enquanto base cartográfica de elaboração uniforme para todo o território nacional), havendo referências escritas sobre as características de alguns povoamentos desta natureza desde os censos medievais.

A dicotomia urbano-rural esvazia-se de sentido em detrimento de uma ocupação eminentemente urbana de todo o território, ainda que com graus de urbanidade distintos. Expansão urbana incontida, rupturas tipológicas, promiscuidade de funções, grande mobilidade de pessoas, bens e informação, configuram um território sem “modelo aparente” ou “código genético” pré definido. O território urbano expande-se, as antigas vilas, anteriormente com limites físicos bem definidos, crescem até ao ponto de não mais ser perceptível onde uma começa e a outra acaba. As áreas metropolitanas, outrora casos pontuais, adquirem expressão territorial e novas estruturas organizacionais, onde a polinucleação assume um papel preponderante.

A expressão adquire, assim, novos significados e traduz novas realidades. “Povoamentos dispersos” expressa territórios alvo de expansões urbanas onde o uso extensivo do mesmo revela um abandono / déficit de espaços públicos de estar e de infra-estruturação, fruto de processos alheios às políticas públicas, ou a elas paralelos mas não previstos.

A evolução do conceito ocorre em simultâneo com a consciencialização deste fenómeno enquanto problema territorial, diria mesmo, após as várias tentativas de percepção e definição dos novos territórios e das novas ocupações urbanas do território. Como se demonstrará no ponto seguinte, as novas estruturas de povoamento e modos de urbanização surgem em razão da estrutura produtiva e dos sectores de actividade económica em presença nas regiões.

O exemplo mais paradigmático destas variações de estruturas é-nos dado pela bibliografia estrangeira. Na bibliografia estrangeira consultada a realidade dos povoamentos dispersos surge associada ao “urban sprawl”<sup>3</sup>, enquanto expansão urbana incontida. Contudo o termo *sprawl* expressa com maior acuidade uma dispersão territorial de contornos muito específicos: a dispersão norte-americana.

A dispersão norte-americana resulta da expansão urbana através de urbanizações residenciais monofuncionais em grandes extensões. As urbanizações norte americanas resultam, em regra, de dois processos distintos: urbanizações de vivendas unifamiliares, organizadas sobre malhas que se estendem indefinidamente, por quilómetros e quilómetros, ou empreendimentos privados, condominiais, onde se predomina o retorno a morfologias e estéticas conservadoras, conotadas com prestígio social. Ambos os processos são antecidos pela urbanização e divisão da propriedade inicial em lotes iguais, construção e venda. Tal processo só tem paralelo, em Portugal, com o exemplo dos “clandestinos” nas franjas da Área Metropolitana de Lisboa, onde a venda dos lotes antecedia a construção das edificações.

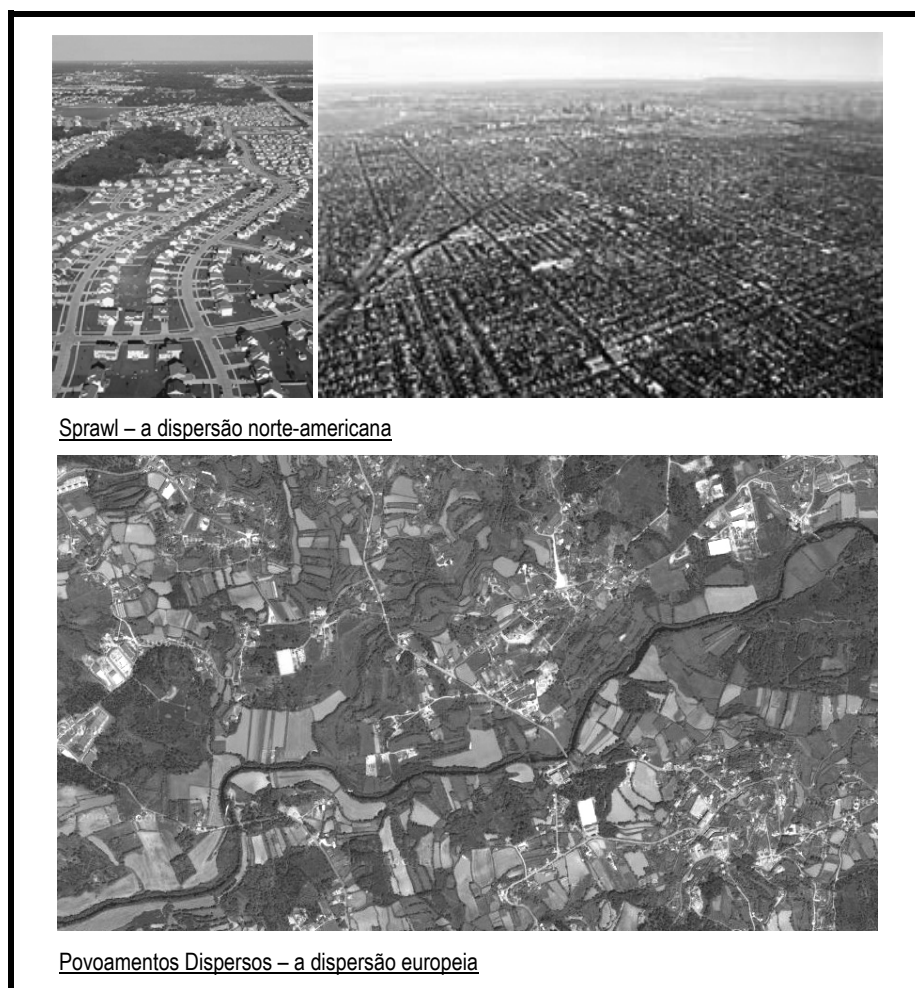
A dispersão europeia, por outro lado, não resulta de uma programação do solo e raramente incorpora obras de urbanização e infra-estruturação no início do processo de ocupação urbana. Herdeira de um território mais rico em caminhos agrícolas e florestais, a ocupação surge em função da acessibilidade existente e da

---

<sup>3</sup> Richard Ingersoll (2006) defende que o *sprawl*, termo inglês do séc. XIX, por ser um verbo usado como um nome designa um estado de alma mais do que uma coisa, e é acima de tudo um modo de vida.

configuração cadastral da propriedade, paralelamente às oportunidades de desenvolvimento económico. Aliás, uma das principais características da dispersão europeia reside no facto do seu desenvolvimento partir de territórios não virgens, isto é, já detentores de alguma actividade humana e normalmente com resquícios de habitação isolada, nos quais as estruturas pré existentes influenciam muito as formas da dispersão. Como Brunfaut<sup>4</sup> refere: “Estas estruturas podem resultar de processos naturais, novos ou culturais, e normalmente estão fortemente ligadas ao seu contexto específico, dado que são o resultado de uma sedimentação histórica do local.”

Feita esta distinção, para melhor compreendermos o enquadramento dos povoamentos dispersos em Portugal, passamos de seguida para a compreensão do processo de reconhecimento dos povoamentos dispersos enquanto problema territorial.



**Fig. 1 – Sprawl vs. Povoamentos dispersos**

Fonte: Google Images e Google Maps

---

<sup>4</sup> Victor Brunfaut, 2002, p.3

### 1.1.2. O povoamento disperso enquanto problema territorial

A percepção e teorização sobre o Disperso, enquanto fenómeno de um crescimento urbano indesejado ou incompreendido, resulta de um processo de amadurecimento e problematização da cidade em si, à medida em que a dicotomia urbano-rural se atenua e os urbanitas se apropriam do território. As reflexões acerca do destino, expansão, escala e vivência das cidades darão lugar a reflexões sobre a urbanização local e o seu impacto na região. Através da bibliografia consultada constatamos tratar-se de uma consciencialização lenta, normalmente associada a outras questões territoriais tais como a definição da cidade, alterações aos modos de vida, a crescente mobilidade de bens, informação e pessoas, questões ambientais e energéticas e custos de urbanização (para execução e manutenção).

Um primeiro estágio de amadurecimento sobre o eminente crescimento dos urbanitas e a consequente transformação das cidades e dos espaços rurais surge entre finais do séc. XIX e meados do séc. XX, onde urbanistas como Ebenezer Howard (1850-1928), Frank Lloyd Wright (1867-1959) ou Le Corbusier (1887-1965) avançam com modelos territoriais onde a cidade, enquanto ocupação urbana de regiões, adquire novas configurações. A nova urbanidade que se adivinhava nas alterações dos modos de vida burgueses, esbate a oposição cidade - campo, dado que praticamente toda a ocupação passa a ser eminentemente urbana.

Em Howard denota-se a preocupação de encontrar um modelo sustentado (no que às infra-estruturas e alimentação diz respeito), portador de uma hierarquia facilmente assimilável e reproduzível.

Em Wright encontramos um modelo teórico universal, na medida em que a sua estrutura reside na interpretação e profundo respeito pela paisagem, mas sem uma configuração física pré definida.

O contributo de Le Corbusier não se prende com o desaparecimento da cidade ou do campo, mas com a integração de um sistema de zonamento territorial em função da diferenciação das funções urbanas (circulação, trabalho, habitação, lazer), aliada à reintrodução do conceito de standart, de regra compositiva tão cara ao período clássico, e cujo equivalente adequado se procurava no modernismo, tirando partido das novas tecnologias.

O modelo da Cidade Jardim preconizado por Howard em *Garden Cities of Tomorrow*<sup>5</sup>, tem por base a municipalização do solo, e apoia-se na metáfora dos três ímanes, onde Howard faz uma dupla crítica da vida urbana – primeiro íman – e da vida rural – segundo íman -, para por fim lhes opor, com o terceiro íman, a “cidade - campo”, um programa prospectivo que combina as vantagens de ambos.

---

<sup>5</sup> Bernd Evers, 2006, pp.436-439

A cidade jardim tem, contudo, os seus limites bem definidos por Howard: a área da nova cidade não pode ultrapassar os 2400 ha e a população 32.000 habitantes; as diferentes funções, habitação, comércio, indústria, agricultura, etc., sejam rigorosamente ordenadas e dissociadas por anéis; a cidade terá de ser servida por uma boa estrutura ferro e rodoviária; e que seja circunscrita por uma cintura verde onde se agrupam os produtores rurais encarregados de alimentar esta comunidade auto-suficiente. O agrupamento de várias cidades daria origem a uma cidade central, sem que ultrapasse os 58.000 habitantes, e grupos de cidades-jardim, formariam uma aglomeração com um máximo de 250.000 habitantes.

Este modelo sustentou o plano inglês de recuperação urbana após a Segunda Grande Guerra, originando o movimento das New Towns<sup>6</sup>. O seu melhor exemplo enquanto solução urbanística capaz de gerir a necessidade de expansão das áreas urbanas das grandes cidades, de uma forma controlada, foi a criação de 8 new towns em redor de Londres entre 1946 (ano da publicação do New Towns Act 1946) e 1970. Actualmente existem 21 new towns em Inglaterra, algumas das quais são já alvo de processos de renovação urbana.

As new towns mais conhecidas são Letchworth, Welwyn, Aycliffe, Corby, Peterlee, Peterborough, Northampton, Milton Keynes e Centre Lancashire New Town.

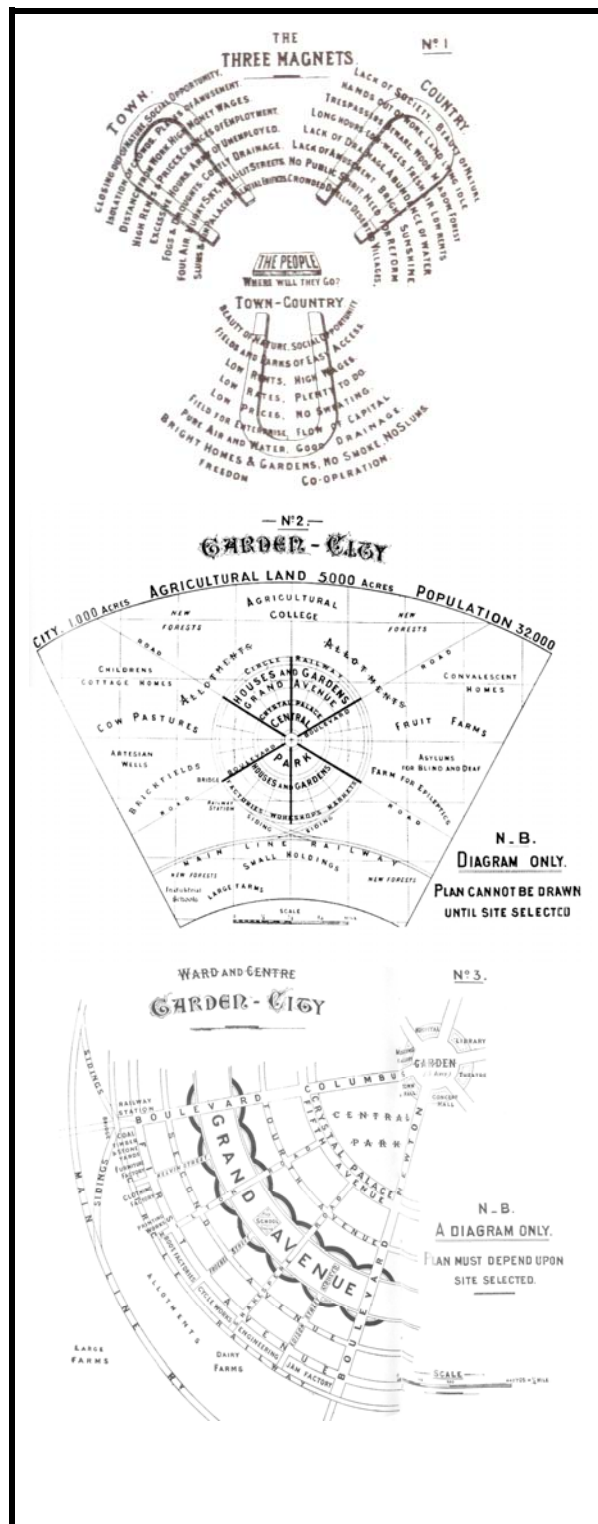


Fig. 2 – A Cidade Jardim

Fonte: Ruano, "Eco Urbanismo", pag. 8

Fonte: Evers, "Teoria da Arquitectura", pag. 439



Fig. 3 - Welwyn, plano geral e detalhe

Fonte: Google Maps 2009



Fig. 4 - Milton Keynes, plano parcial e detalhe

Fonte: Google Maps 2009

Nesta concepção, quer a escala da cidade (qualidade do desenho urbano, equidade socio-económica, usufruto de equipamentos, rede de transportes...) quer a escala da região ficam reguladas pelo mesmo princípio. A dispersão territorial fica contida, regulada. Acabam-se as expansões desordenadas, fruto da soma de interesses privados, e assume-se uma atitude pública consciente sobre como gerir o território, auto-sustentando as cidades.

Os reflexos da obra de Howard rapidamente se fazem sentir como nos explica Garcia Lamas<sup>7</sup>:

“Howard concretiza as suas ideias em Letchworth (1904), Hampstead (1909) Welwyn (1919), que deveriam envolver Londres como pólos alternativos de desenvolvimento e fixação habitacional. As teorias de Howard e o exemplo destas realizações encontram grande sucesso e vão influenciar o urbanismo em numerosos

<sup>7</sup> Garcia Lamas, 2004, pag. 311

países. Howard confia as primeiras realizações a dois jovens arquitectos – Raymond Unwin e Barry Parker. O primeiro publicaria os resultados das experiências de Letchworth e Hampstead no livro *Town Planning in Practice*, que constitui um verdadeiro manual de composição urbana. A sua estrondosa divulgação contribuirá para a teorização do desenho urbano e também para a divulgação das ideias da cidade jardim. (...) Não posso deixar de sublinhar a distinção entre os conceitos de Howard e as morfologias utilizadas por Unwin e Parker nas três primeiras cidades jardim, porque foi corrente a confusão e identificação de qualquer bairro de baixa densidade com espaços verdes com o modelo de cidade pensado por Howard.”

Apesar de continuar com a morfologia urbana tradicional Unwin introduziu pequenas nuances para constituir pequenas comunidades urbanas, antecipando a unidade de vizinhança e introduzindo o impasse<sup>8</sup>:

“Este sistema obriga à abertura do interior do quarteirão, re-interpretando o pátio de quinta anglo-saxónico como espaço de convivência e estrutura das construções que o envolvem. As praticas sociais e algumas funções da rua como local de convívio e de acesso aos edifícios deslocam-se para o impasse. A rua vai tornar-se apenas lugar de circulação.”

Nos Estados Unidos da América os exemplos da Cidade Jardim dão lugar a um novo modelo de cidade que teve muito impacto na expansão urbana desse país: a Cidade Bela, desenvolvida por Clarence Stein em *New Towns for America*. Este movimento inspira-se mais nas morfologias de Unwin do que no trabalho de Howard, pois ao contrário dos limites impostos na Cidade Jardim, e da sua estrutura bem definida, limita-se a reproduzir o resultado paisagístico dos bairros residenciais.

Para Stein o importante nas novas cidades norte americanas era a substituição dos quarteirões por áreas habitacionais, não cortados por vias; a hierarquização das ruas; a separação da circulação de peões da circulação automóvel, criando uma rede de caminhos pedonais que se cruzam em desníveis com as ruas; orientações dos espaços principais das casas para jardins; e criação de faixas de verdura formando um parque ramificado a toda a cidade.

Também nos Estados Unidos da América, Frank Lloyd Wright publica *The Disappearing City* (1932), *When Democracy Builds* (1945) e *The Living City* (1958), onde expõe os seus pressupostos para a organização de

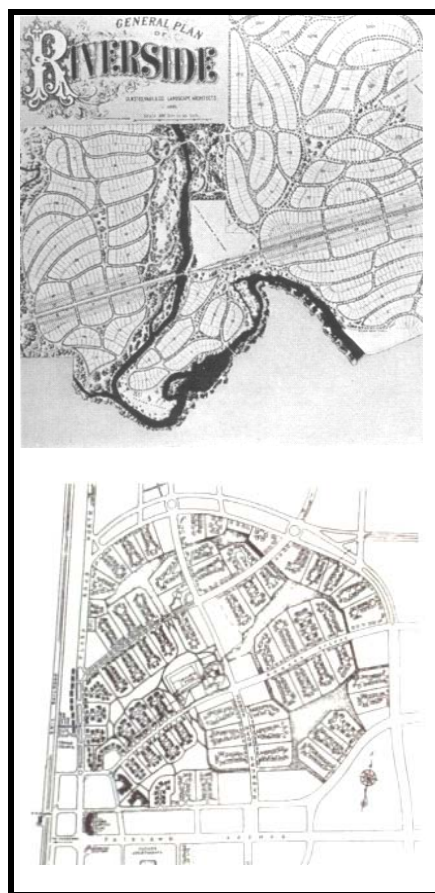


Fig. 5 - A Cidade Bela

Fonte: Ruano, “Eco Urbanismo”, pag. 8

Fonte: Lamas, “Morfologia urbana e desenho da cidade”, pag. 315

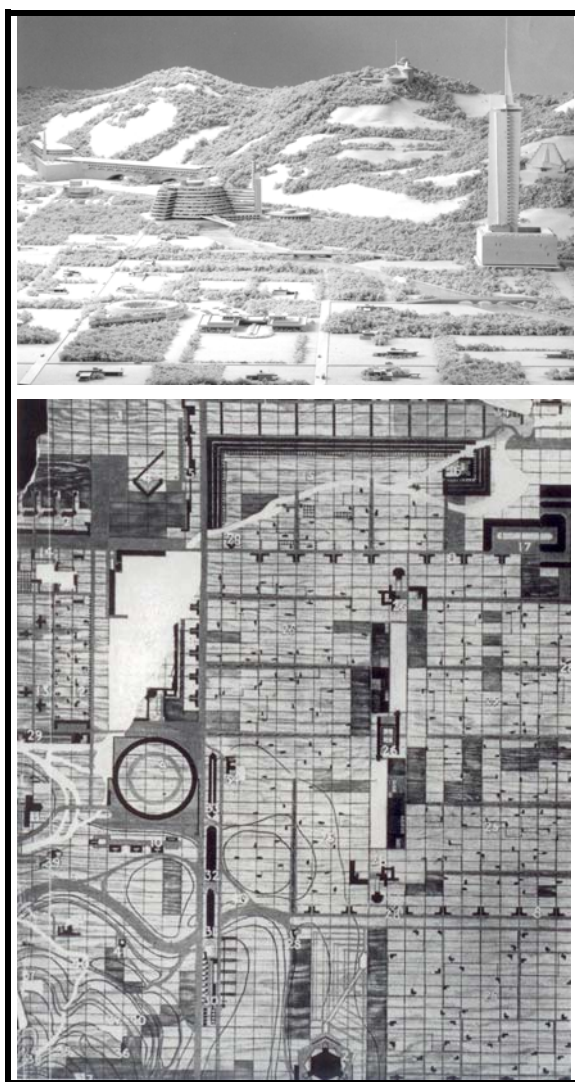
<sup>8</sup> Garcia Lamas define impasse como agrupamento de edifícios / vivendas que envolvem um terminal que parte da rua (cul-de-sac), 2004, pag. 312



um território eminentemente urbano, mas com profundo respeito pela paisagem onde se insere, fruto de uma nova ordem social emergente (ideal). O conceito da Cidade Viva, explanado através da maquete da Broadacre City<sup>9</sup>, incorpora os princípios económicos de Henry George e de Edward Bellamy, a divisão cadastral típica norte americana (e canadiana) por “talhões”, a estrutura da paisagem, a estrutura de mobilidade (rodo e ferroviária, aérea e fluvial) e, sobretudo, o “espírito americano”<sup>10</sup>, onde na qualidade de urbanita, o cidadão habita na sua “quinta” com todo o conforto e facilidade de deslocação urbana.

Enquanto crítico e atento observador do crescimento suburbano descontrolado das cidades norte-americanas, especialmente no que concerne ao congestionamento viário que já se afigurava inevitável, Wright afirmava que “a América do Norte não necessita da ajuda de Broadacre City, ela se construirá sozinha. Mas se assim é porque não planeá-la? (...) Para começar, um projecto geral de qualquer ideal é melhor que um plano específico de qualquer rasgo particular.”<sup>11</sup>

Para Wright, tal como mais tarde para Joel Garreau<sup>12</sup>, a cidade (e a urbanidade) vai para onde e quando o homem se desloca, e redefinir-se-á inevitavelmente com a alteração dos modos de vida e do avanço tecnológico. Quando o confrontavam perguntando de que modo seria possível sustentar o sentido de comunidade num lugar sem centro, “num subúrbio sem ligação a nenhuma cidade”, respondia que ninguém poderia prever as alterações a que os pressupostos de comunidade começavam a estar sujeitos, e com eles apenas a necessidade de vários pontos de encontro, cada um com o seu enquadramento territorial.



**Fig. 6 – Broadacre City**

Fonte: Long, “Frank Lloyd Wright Y la ciudad viviente”, pag. 50 e 30

<sup>9</sup> nome utilizado pelos críticos da obra de FLW após uma conferência em que Wright afirmou “um acre para cada família deveria ser o mínimo democrático para que este sistema triunfe”.

<sup>10</sup> cada indivíduo na América possui o direito inalienável de viver sobre o seu próprio tecto e como entender

<sup>11</sup> Frank Lloyd Wright, em Long, D. 1998, pp. 38 e 40

<sup>12</sup> na década de noventa Garreau afirma, no contexto da Edge City, que a comunidade define-se a ela mesma, não morre com o centro ou com a falta dele



Para alcançar tais territórios, Wright propõe uma análise cuidada à estrutura da paisagem onde se processará a intervenção, realçando os seus sistemas primários (ambientais e ecológicos, diríamos agora) e sistemas de vistas a proteger, ao que se lhe aporia uma grelha ortogonal, por vezes quadrada outras rectangular, ordenadora da urbanização e edificação. Esta grelha seria posteriormente ocultada por um sistema de circulação e de espaços com diferentes níveis de privacidade enfatizando as características naturais do local. Este território de baixa densidade seria pontuado por edifícios de referência, preferencialmente de uso comunitário / público.

Na obra de Le Corbusier denota-se a preocupação na procura de um novo código de arquitectura e urbanismo, que introduza uma actualização das regras compositivas clássicas às, então, condições de urbanidade modernas, criando uma nova estética decorrente da análise clara da função a que se destina. Como conceito básico invoca a proporcionalidade, seja nos aspectos físicos e ergonómicos, seja na relação custo / benefício na utilização dos recursos, entre eles o solo e a luz solar.

Em *Vers une Architecture* (1923) desvincula-se da utopia revolucionária, anunciando como questão crucial o défice patente na criação de condições de vida, de trabalho e sobretudo de alojamento correspondentes a uma sociedade industrial progressista.

Em *La Ville Radieuse* (1935) e mais tarde nos planos para Chandigarh (Índia) e Bogotá (Colômbia), ambos de 1950, a organização da cidade – a Cidade Radiosa (estimada para três milhões de habitantes) e com ela das suas expansões, deverá processar-se mediante um modelo territorial assente na regra dos sete tipos de vias (V1 a V7), cuja consequência imediata é o zonamento das várias funções (circulação, trabalho, habitação e lazer) através do estabelecimento de sectores (com dimensões aproximadas aos 800x1200 metros, podendo albergar entre 1.000 a 20.000 habitantes). Os sectores são delimitados através de vias V3, divididos por duas vias V4 destinadas a albergar o comércio e os serviços, e quatro vias V5, perpendiculares às últimas, que distribuem o trânsito pelos quarteirões internos. Estes são alimentados por vias de carácter residencial, as V6, sendo as V7 destinadas aos percursos pedonais e de ligação entre jardins.

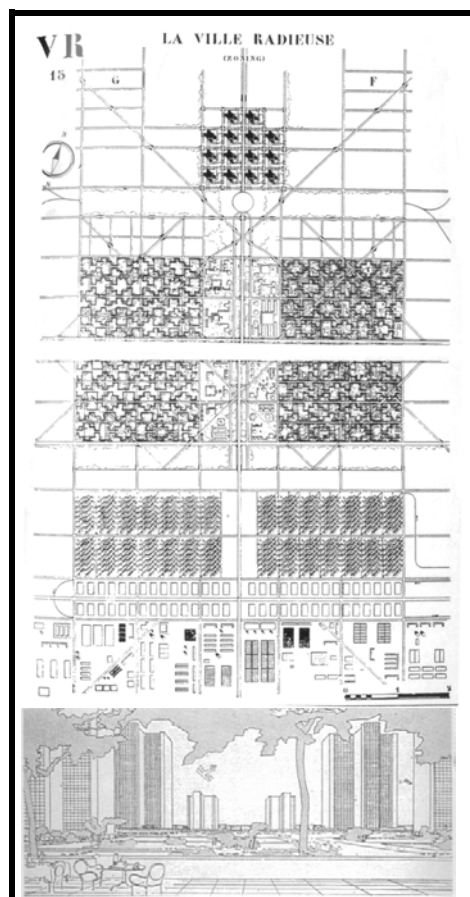


Fig. 7 - A Cidade Radiosa

Fonte: Evers, "Teoria da Arquitectura", pag. 475

Fonte: Ruano, "Eco Urbanismo", pag. 8



**Fig. 8 - Chandigarh, plano geral e detalhe**

Fonte: Ruano, "Eco Urbanismo", pag. 8

Fonte: Google Maps 2009

Uma das suas passagens sobre Nova York traduz bem as preocupações e intenções (1935)<sup>13</sup>:

"Vi os arranha-céus, espectáculo que os americanos deixaram de apreciar e ao qual, ao final de seis semanas, me acostumei passivamente, como todos. Uma altura de trezentos metros é um acontecimento arquitectónico; na ordem das sensações psicofisiológicas representa algo importante. É possível senti-lo no pescoço e no estômago. Uma coisa bela em si. O arranha-céus é pequeno demais e a tudo destrói. Façam-no maior, verdadeiro e útil: ele restituirá um solo imenso, indemnizará as propriedades arruinadas, devolverá o verde à cidade e tornará o tráfego impecável, o nível do solo inteiramente reservado aos peões nos parques, e os automóveis acima do chão, nas passarelas, raras passarelas de sentido único, permitindo uma velocidade de 150 Km/h e ligando... pura e simplesmente um arranha-céus a outro. Para isso são precisas medidas sintéticas, sem elas não haverá salvação!

O Central Park é outra lição. Vejam como os grandes hotéis e os grandes *apartment-houses* surgiram de forma natural, abrindo ali espontaneamente suas janelas aos benefícios do espaço. Todavia o Central Park é grande demais e constitui um buraco no meio das casas. É uma lição. Atravessa-se o Central Park como a uma "*no man's land*". O verde e sobretudo o espaço do Central Park deveriam ser distribuídos e multiplicados por toda Manhattan. Sei, por estudos minuciosos, diversos, múltiplos e precisos, que é possível alojar, em extraordinárias condições de bem estar e satisfação 1.000 habitantes por hectare (condições de Ville Radieuse: 12% do solo construído, 88% de parques, passeios e locais de desporto, separação definitiva do peão e do automóvel, 100% de solo livre para peões, desporto e lazer junto às habitações, espaços imensos

<sup>13</sup> Le Corbusier, em Boesiger, W., pag. 180

diante de cada janela de 600 a 1.200 pés, recebendo sol...), sei que é possível alojar seis milhões de habitantes em Manhattan!... Com toda a certeza.”

Estes princípios determinam o centro radioconcêntrico dos negócios e propõem, com total espontaneidade, a cidade industrial linear. Estas cidades lineares, passíveis de serem dimensionadas segundo a escala humana e a trajetória do sol, seriam intercaladas por um campo de vastas extensões verdes e cultivadas, também ele já mecanizado.

Neste período de reflexão sobre como ordenar e planejar a cidade e a região, existe como denominador comum uma procura de soluções para os problemas de mobilidade e acessibilidade, e uma consciencialização da qualidade ambiental e do seu usufruto para a qualidade de vida do urbanita. Poder-se-á dizer que nenhum destes estudos se debruça sobre a problemática dos povoamentos dispersos em si, nem os defendem. São reflexões em como organizar racionalmente a expansão urbana, todos eles tendo por base princípios de defesa dos interesses colectivos e direitos fundamentais, bem como modelos económicos de sustentação equilibrada das cidades. A qualidade e a estética da construção também sai realçada nestas reflexões. A qualidade das partes introduz qualidade e maior legibilidade do todo e do corpo teórico que o sustenta.

A obra de Françoise Choay, publicada em 1965, *Urbanismo, utopias e realidade*, constitui uma importante reflexão sobre este período, caracterizando a dificuldade de percepção das alterações territoriais, e advocating a emergência de uma nova disciplina – o urbanismo – como única resposta a um território onde os modelos estudados tinham fracassado. Demonstra as várias tentativas e ideologias que, combinando aspectos metodológicos e científicos, advocam novas estruturas para as cidades: de Howard à Carta de Atenas, da Broadacre City de Wright aos Urban Studies de Geddes ou Munford. Contudo, e apesar dos vectores ideológicos, será num desenho urbano que dê resposta às questões sociológicas e semiológicas da vida urbana que Choay encontra a resposta para a realidade percebida, um território sem modelo aparente.

Nesta obra as questões sociológicas emergem enquanto factor preponderante na construção dos (novos) espaços urbanos, anunciando a complexidade das novas estruturas urbanas. Este é, em meu entendimento, o ponto de viragem para o segundo estágio de reconhecimento do fenómeno: o estudo da procura e apropriação dos espaços pela população enquanto motor e consequência do aparecimento de povoamentos dispersos.

Neste período, a importância dada aos modos de vida na construção da cidade, e da sua identidade, tenta explicar a necessidade humana em procurar fora das cidades planeadas pelo movimento moderno outro tipo de povoamento. Ainda que não identifiquem o Disperso enquanto problema, o Team X proporciona o enquadramento teórico sobre uma das principais razões para a crescente expansão do povoamento disperso: “Nos subúrbios e bairros pobres (slums) a relação vital entre a habitação e a rua sobrevive,

crianças correm, pessoas param e conversam, os carros estacionam, nos logradouros existem pombos e animais de estimação, e existem lojas ao virar da esquina: conheces o leiteiro, estás fora da tua casa, mas na tua rua.”<sup>14</sup>

A morte da rua, promovida pelo funcionalismo do movimento moderno, reavivará uma necessidade vital humana de comunicação e vivência em sociedade / comunidade, potenciadora da expansão de povoamentos não planeados, por um lado, e o surgimento das operações de recuperação dos centros históricos, nomeadamente os italianos, com a experiência do Plano para Bolonha<sup>15</sup>, de Leonardo Benevolo (1961), entre outros.

Se o Team X retrata o início do desenvolvimento do sprawl norte-americano, e das razões sociológicas que o sustentam, os estudos europeus da mesma altura, anos 70, advocam um retorno à cidade tradicional, enquanto espaço comunitário essencial à integração humana. Robert Krier, alicerçando-se na herança histórica, inicia, em 1975 com *L'espace de la ville*, a cruzada pela cidade tradicional europeia, com a qual se propõe reatar a continuidade morfológica. Em seu entendimento “já nada resta para inventar em arquitetura, na nossa época os problemas, quando muito, mudaram de escala.”<sup>16</sup>

Por outro lado proliferam as expansões de moradias nos espaços rurais, denotando uma tentativa de reaproximação a uma natureza que se quer domada, paisagística, urbana. Gerard Baner e Michael Roux criam, em 1976, a expressão *rururbano*, tentando identificar, deste modo, as áreas em redor das cidades antigas onde a presença dominante de habitação unifamiliar, dispersa e isolada, coabita com a persistência de áreas agrícolas e florestais.<sup>17</sup>

Em França, é encomendado ao *Ministère de L'Environnement et du Cadre de Vie – service de l'information*, um relatório sobre a crescente tendência de construções unifamiliares. A publicação de tal relatório, em 1979, coordenado por Jacques Mayoux, define estes novos territórios como *periurbanos*, sendo periurbano “o desenvolvimento dos aglomerados urbanos, bem para além dos seus limites históricos, de forma pouco densa e com predomínio de habitação unifamiliar”.<sup>18</sup>

É constatada uma dispersão territorial crescente, especialmente pelo crescimento das comunas rurais à volta das cidades, e através de operações fundiárias e urbanísticas de menores dimensões:

“Em França, nos anos 70, a quase totalidade do crescimento demográfico ocorreu nos concelhos periurbanos, muitas vezes fora dos perímetros das cidades planeadas. A construção nova, essa prosseguiu numa linha de inércia, tendo 2/3 dela ocorrido em zonas demograficamente estáveis. As povoações rurais

<sup>14</sup> Team X, em Highmore, B.

<sup>15</sup> A experiência de Bolonha foi considerada “integrada” por, para além da recuperação do edificado, a dimensão social foi tida em consideração através da auscultação da vontade das populações, que de um modo geral pretender continuar a viver nos mesmos locais e manter os mesmos hábitos – Barros, 2008, pag. 19

<sup>16</sup> Robert Krier, em Lamas, J., 1993, pp. 387-428

<sup>17</sup> Marc Wiel, em Carvalho, J., 2003, p. 197

<sup>18</sup> Jacques Mayoux, em Carvalho, J., 2003 (a), p. 126

deixaram-se ganhar pelo processo de urbanização. Conjugam-se o desejo dos proprietários de valorizar os terrenos, o do município de desenvolver a comunidade e o dos agentes imobiliários na procura de terrenos. No princípio são pequenas iniciativas, mas muitas vezes o movimento amplia-se, muda de dimensão e de natureza; um loteador adquire um grande terreno e instala-se numa comunidade distinta da povoação; os seus habitantes são urbanos em país conquistado; estabelecem-se por vezes relações difíceis com os antigos habitantes. O equilíbrio urbano-rural fica ameaçado, os preços dos terrenos sobem em flecha, muitos espaços agrícolas ficam inutilizados. O processo urbano origina fortes perturbações na actividade agrícola e nos equilíbrios naturais, ainda mais pelo seu carácter anárquico e aleatório.”<sup>19</sup>

Estes trabalhos reflectem já a preocupação em encontrar um conceito para os novos povoamentos dispersos, preocupação que permanece constante durante a terceira fase de reconhecimento do fenómeno em si, a que o reconhece como um facto consumado, tenta caracterizá-lo e assume-o como um problema territorial.

Aglomerado heterogéneo assente na rede de estradas e caminhos do campo urbanizado é a definição de cidade difusa defendida por Stefano Boeri e Arturo Lanzani, em 1992, num artigo em Casabella.<sup>20</sup>

Também é por esta altura que o povoamento disperso atinge destaque nos planos de curso, como atesta o exemplo de Barcelona por intermédio de M. de Solá-Morales. Na sua publicação *Les formes de creixement urba* (1993), apresenta-se um plano de curso que fornece um ensaio com explicações estruturais alternativas às conhecidas análises tipomorfológicas. Desde o estudo das causas estruturais do crescimento urbano, tais como desequilíbrios regionais, movimentos migratórios, industrialização, mercado de solos e políticas de fomento à planificação; ao estudo dos processos de urbanização nas fileiras suburbanas, Solá-Morales tenta encontrar uma matriz de análise que possa dar resposta à variedade e complexidade de situações geradas pela dispersão territorial.

As tentativas de caracterização continuam durante a década de 90 como nos demonstra Teresa Sá Marques: *Ciudad nueva – descripcion anatómica* (Mateo, 1990), *Edge city* (Garreau, 1991), *Ville archipel* (Viard, 1994) ou *Ville éclatée* (Haumont e Lévy, 1998).

Apoiadas nos nós das principais vias de estruturação nacional e regional, desenvolvem-se aglomerações urbanas ou pacotes de equipamentos e infra-estruturas (parques tecnológicos, zonas industriais altamente especializadas, centros comerciais) que passam a polarizar as dinâmicas territoriais. É algo construído de novo, sem qualquer raiz cultural ou aglomerado inicial. É o conceito de *Edge city*. Representa uma geração com valores individuais que alterou a forma de viver e as rotinas dos indivíduos e que está ainda em construção. “À medida que a acumulação e os investimentos urbanos se deslocam para a periferia dos

---

<sup>19</sup> *idem*, p. 128

<sup>20</sup> Gli orizzonti della città diffusa, in Garaitagoitia, X., 2001, p. 165

grandes centros tradicionais e que há uma desconcentração das funções urbanas, a periferia tem de ser reanalisada. As *edge city* representam no nosso imaginário a periferização do centro (o centro vai para a periferia) ou a centralização da periferia (a periferia ganha centralidade). Não são as margens, os limites da cidade, mas podem representar novas vantagens concorrenciais, sendo escolhidas pelas acessibilidades ou pela qualidade envolvente. É expressiva a afirmação de que as cidades estão a ser criadas nos seus antigos limites e que a *edge city* põe as pessoas nesses limites (Garreau, 1991). As periferias podem constituir os novos lugares de trabalho da era da informação. Liberdade, individualismo e democracia estão no centro destas reflexões.”<sup>21</sup>

Garreau estabelece cinco regras para um lugar ser considerado uma *edge city*:

- A área deve ter mais de 50 ha destinados a terciário (o equivalente a um centro / uma baixa comercial);
- A área tem de incluir mais de 6 ha de comércio (tamanho de um shopping regional);
- Tem de originar movimentos pendulares (mais empregos que habitação);
- A área é conhecida como um destino final;
- A área não pode resultar de uma recuperação ou reconversão de um centro ou aglomerado populacional, trata-se de um grande investimento iniciado de raiz.

Em 1999, com a publicação do *European Spatial Development Perspective* (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – EDEC), a Comissão Europeia considerava como um dos principais temas de significado territorial europeu o *urban sprawl*, identificando-o como crescimento urbano incontroado que origina um aumento do transporte individual, aumento do consumo de energia, aumento do custo das infra-estruturas, implicando ainda efeitos negativos na paisagem e no ambiente. A procura de segundas residências têm potenciado aglomerados de uso sazonal com problemas de segurança acrescidos. Como exemplos de políticas com resultados para a contenção deste fenómeno identificam os casos em que o solo é escasso tal como a aposta Holandesa na cidade compacta, ou pela regeneração urbana (*land recycling*) promovido pelo Reino Unido e Alemanha. De igual modo considera este documento que outro assunto com importante significado territorial europeu é a alteração de papel e função das áreas rurais, estando as soluções para as mesmas intrinsecamente ligadas com as anteriores.

Bernardo Secchi, em entrevista dada em 2002, continua a defender as especificidades do que denomina de *Cidade Difusa*: “A cidade difusa não é a periferia da cidade moderna. Produziu-se nos anos 50, 60, uma ruptura histórica na Europa que nos conduz a uma cidade complementar da moderna. Tem uma geografia própria. As novas fotografias de satélite permitem-nos observar uma realidade muito distinta da descrita por Christaller nos anos 30, e que não se encontra nos planos urbanísticos. Esta nebulosa de pequenas casas com jardins, unifamiliares ou geminadas, que se distribuem pelo território aparentemente sem nenhuma

---

<sup>21</sup> Teresa Sá Marques, 2005, p.28

direcção principal, que se aproveitam das infra-estruturas existentes (de pequenos caminhos agrícolas, de ruelas e de ruas mais importantes que estruturam a paisagem) que utilizam um capital fixo existente como as linhas de electricidade, às vezes o saneamento, e que encontram como obstáculos somente a topografia e o valor dos solos agrícolas. Pouco a pouco formam regiões onde se vive como os urbanos dispersos e nunca mais como os rurais.”<sup>22</sup>

A última fase corresponde à formulação de hipóteses para a sua qualificação e gestão das dinâmicas face aos objectivos de ordenamento territorial.

Na mesma entrevista Laurent Théry evidencia factores que podem contribuir para a regulação da dispersão europeia.

“A cidade difusa não é um sujeito autónomo. À cerca de vinte anos designamos este território de arquipélago urbano. Caracteriza-se por uma enorme difusão de moradias. Este fenómeno está ligado à degradação do centro histórico e da cidade compacta. A partir do momento em que tentamos inverter esta tendência, dignificando a cidade foi possível conter a dispersão. A dispersão é uma forma degradada da evolução urbana.

A cidade difusa é um segmento social da cidade muito particular, muito limitado porque é uma tipologia de categoria social que corresponde à família. Os censos comprovam que são, cada vez mais, as famílias de 1 ou 2 pessoas (idosos, jovens, estudantes) que habitam na cidade compacta. A dispersão deve ser contida num sistema urbano geral que se desenvolve da área central, mais compacta, à individualidade. Permite-se a existência do disperso mas de forma controlada, limitando a sua expansão e conhecendo/ contendo os seus aspectos nocivos. Carece de um projecto integrado de agricultura peri urbana, da construção de espaços verdes, sem limitar regulamentarmente a interdição da construção.”<sup>23</sup>

De 2002 é o artigo de Roberto Camagni e outros, publicado na revista Urbanística 119, sobre os custos colectivos da cidade dispersa. Identificam a *cidade dispersa* como resultado de um fenómeno detectado na década de 80, na Europa, devido à emergência de novos estilos de vida residenciais, de tendências económicas de localização de actividades e ainda de políticas de planeamento muito “individualizadas”, sem integração em escalas regionais. É caracterizada por baixa densidade residencial, extensão de urbanização até aos limites das áreas metropolitanas, ou ao longo dos principais corredores, descontinuidade e fragmentação das malhas urbanas, e aumento da segregação funcional e especialização social, provocando um consumo exagerado de recursos.

Esta cidade dispersa decorre de duas situações distintas que denominam de difusão territorial e de dispersão territorial. De acordo com esta interpretação, a difusão territorial é a básica tendência dos sistemas

---

<sup>22</sup> Bernardo Secchi, 2002, p. 3

<sup>23</sup> Laurent Théry, em Secchi, B., 2002, pp. 9-11

económicos regionais bem sucedidos, caracterizados por elevadas “rendas”, em presença de antigas e novas tecnologias, e com cada vez menor necessidade de espaço para a agricultura. Resulta da concentração do desenvolvimento em largas regiões urbanas ou corredores (a *métropolisation* francesa) e no consequente excesso / expansão da urbanização para além das conurbações históricas. Deve-se ao sucesso económico, social e ambiental das pequenas e médias cidades, à procura das famílias em viverem no campo, no contacto com o natural, e face ao aumento do preço do solo nas áreas centrais.

Por seu lado, a dispersão territorial refere-se a implantações ocasionais, fortuitas, à fragmentação da forma urbana, desprovida de qualquer princípio económico resolúvel se visto a nível regional. É consistente com o princípio de liberdade da nossa sociedade e com a antiga questão de cada um poder construir no seu terreno.

Também Joseph Comby<sup>24</sup>, socorrendo-se do estudo que acompanha em França sobre os processos de urbanização, defende que o caminho para encontrar soluções para este fenómeno reside num re-equacionamento das questões fiscais e tributárias, por conseguir demonstrar que a actual política fiscal francesa favorece a dispersão de moradias em solo rural. No segundo grupo de medidas inclui propostas de alteração do urbanismo regulamentar, sugerindo a possibilidade de construção até ao limite da parcela (rural) desde que de acordo com os proprietários confinantes, introdução da noção de compacidade na definição do zonamento, eliminação de normas que impõem áreas mínimas de parcelas por fogo.

De um modo resumido Brunfaut<sup>25</sup> caracteriza os problemas resultantes dos povoamentos dispersos, agrupando-os em três grandes categorias:

1. Dimensão ambiental – envolvendo problemas relacionados com infra-estruturas, redes e transportes, mas também problemas de gestão de resíduos e protecção ambiental. Esta dimensão está relacionada com as densidades populacionais, nas quais, regra geral, o congestionamento tende a aumentar quando as densidades aumentam ou as distancias aumentam. As questões ambientais também são fruto da dispersão industrial, nomeadamente daquelas empresas que não têm a qualidade ambiental como uma das suas prioridades.
2. Dimensão habitacional – no que concerne à qualidade da herança do edificado construído e dos espaços públicos existentes, dependendo do período em que a dispersão ocorreu, do tipo de urbanização em causa (vivendas, bairros, habitação social, industria...), mas também de recentes acontecimentos (transformação de segundas residências em primeiras, recuperação de núcleos históricos, reconversão do património industrial...). Os espaços públicos, regra geral, são parques e

---

<sup>24</sup> comunicação no seminário de apresentação do projecto de investigação “Custos e benefícios, à escala local, de uma ocupação dispersa”, em Março de 2008

<sup>25</sup> Victor Brunfaut, 2002, pp. 3-4



não detêm características urbanas, no seu sentido clássico. Esta ambiguidade de espaço (não totalmente urbano – não totalmente rural) representa uma das características destas áreas, o que aliada à oportunidade de qualificação de espaços verdes, poderá constituir uma frente para um novo significado e conceito de espaço público.

3. Dimensão social – relacionada com a homogeneidade da oferta tipológica, a escassez de oferta de locais de trabalho, e a uma tendência para o envelhecimento da população nestas áreas (pelo menos em Itália), mais vulneráveis à marginalização e à ocupação de bairros por classes sociais muito específicas (fragmentação social).

Apesar de o estudo de Brunfaut ser sobre exemplos europeus, as suas reflexões também têm acuidade para a variante norte americana. As respostas a estas questões variam entre a sensibilização, novos hábitos de vida, regeneração urbana e projectos vocacionados para a eficiência energética.

A contestação ao *sprawl* tem sido alimentada pelo Estado, urbanistas, associações cívicas e mesmo pelos *mass media*. Dificuldade de mobilidade e acesso a equipamentos, serviços e áreas comerciais constituem as principais razões para alterações comportamentais e degradação destas áreas. O fim do sonho americano, ou o que resta dele, surge em vários documentários, dos quais se destaca *Radiant City. Understanding Urban Sprawl* (1999), de David Suzuki, é outro documentário em que são comparadas as áreas de Los Angeles e Portland (EUA), Cidade do México (México) e Vancouver (Canadá).

Para Ted Gwartney o *sprawl* é uma consequência da má orientação das políticas públicas, que impossibilitam o cidadão comum de decidir se prefere viver na cidade ou num subúrbio residencial. Esta decisão é, na maioria das vezes, imposta pelo simples facto das políticas públicas protegerem a especulação do solo. Quando os proprietários obtêm melhores rendimentos se retiverem o seu investimento em solo expectante dentro das cidades é porque o sistema público favorece a especulação não protegendo o interesse público na rentabilização das infra-estruturas e equipamentos que a cidade já oferece. Acresce ter que passar a subsidiar através de taxas e tarifários sistemas de transporte e afins por se agravarem as questões sociais.

Para combater este ciclo vicioso em que só o interesse público sai perdedor, propõe uma reforma tributária que assente no fim dos subsídios públicos e da especulação imobiliária por parte dos proprietários (que passariam a ser taxados pelo maior índice); no apoio à regeneração urbana; no auto financiamento das finanças públicas, entre outras.

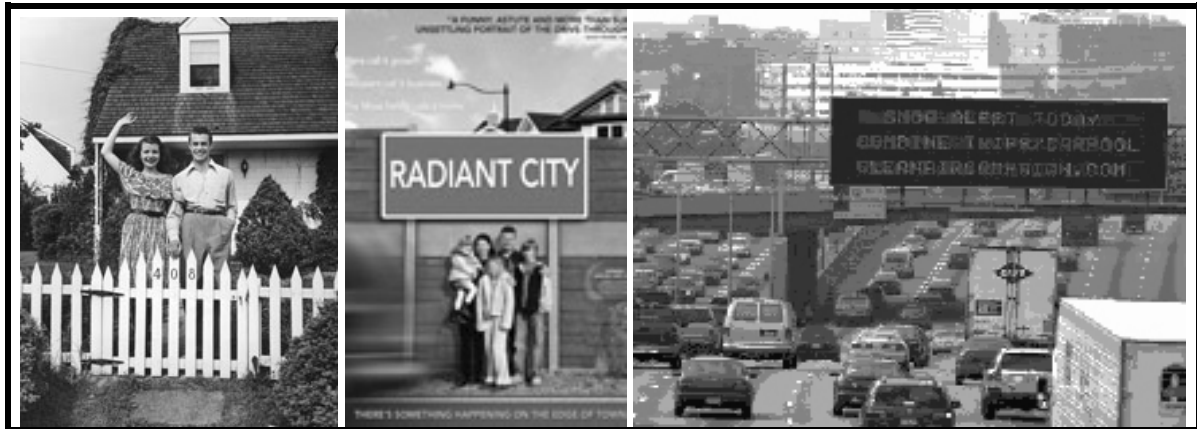


Fig. 9 – O sonho americano...

Fonte: Hoyt, "How urban sprawl works"

Fonte: [www.radiantcitymovie.com](http://www.radiantcitymovie.com)

A este planeamento monofuncional, para o qual não existem limites de expansão, contrapõe-se o "Novo Urbanismo" ou "Smart Growth".

O Novo Urbanismo reúne a oportunidade de sensibilização e informação a um conjunto de políticas e medidas federais, estatais e locais que apoiam os urbanistas e as associações cívicas interessadas em agir para a comunidade a introduzirem alterações nas áreas em que residem. Promove um retorno ao estilo de vida no início do século XX, densificando os aglomerados para redução do consumo de solo e optimização da mobilidade a pé e em transportes públicos. Para o efeito são estabelecidos planos que determinam o fim das áreas de expansão, novas regras de zonamento para densificar determinadas áreas residenciais, incentivos fiscais para promotores desenvolverem os projectos identificados como prioritários, restrições na implantação de grandes áreas de cariz comercial, e restrições à venda de solo rural para implantação de urbanizações.

Hanno Beck<sup>26</sup> exemplifica o conjunto de medidas que compõem as estruturas no novo urbanismo:

- Contenção directa, através do impedimento de novas grandes superfícies, ou através de regras que protejam os solos rurais, alerta, contudo, que sem uma intervenção na política de solos (rendas e mais valias), a simples criação de perímetros de contenção à expansão pode introduzir distorções no mercado fundiário e no acesso à habitação, produzindo efeitos contrários ao esperado;
- Término das políticas públicas que subsidiam o fenómeno ao investirem nas infra-estruturas, e nas políticas fiscais (impostos, tarifários e subsídios) que favorecem o uso do automóvel e retiram aos promotores o ónus da manutenção das redes e infra-estruturas;

<sup>26</sup> Hanno T. Beck, 1999

- Regeneração de tecidos urbanos, através da valorização de áreas já infra-estruturadas e da introdução de usos mistos e de transportes colectivos a menores custos.

Para minimização dos efeitos negativos do *sprawl* as comunidades são incitadas a enveredarem por novos hábitos, de modo a reduzirem a sua pegada ecológica. A utilização de transportes públicos, *carpooling*, e outros meios de transporte alternativos (andar a pé, bicicletas), ou preferencia por habitações servidas por transportes públicos ou próximas dos postos de trabalho e zonas comerciais são algumas das recomendações feitas às comunidades.

Quadro 1 - Caracterização do Novo Urbanismo

Objectivos	Temas principais
Aumentar a paleta de oferta das oportunidades para acesso à habitação;	Qualidade de vida das comunidades;
Criar vizinhanças seguras;	Design (projecto, urbanismo);
Promover a colaboração entre as comunidades e as empresas;	Economia;
Promoção da identidade dos lugares e das comunidades;	Ambiente;
Promover decisões de governabilidade e gestão assente na equidade e na capacidade de execução;	Saúde;
Potenciar territórios de uso múltiplo (fim dos monofuncionais);	Habitação;
Protecção dos espaços naturais, rurais, e de áreas ecológicas mais sensíveis;	Transportes.
Promover uma variedade de escolhas e modos de transporte;	
Tirar partido do desenho urbano mais compacto.	

Na Europa a procura de soluções não se reveste num “novo código de urbanismo”, dado as configurações territoriais, os motivos da proliferação dos povoamentos dispersos e a riqueza histórica e cultural variarem consoante os locais e regiões. No entanto constata-se uma incidência dos estudos nas políticas e experiências de regeneração urbana.

Desde a Segunda Grande Guerra que as cidades europeias têm sido palco de debates e experiências sobre a regeneração urbana, ou por necessidade de reconstrução, ou por necessidade de recuperação e valorização dos seus núcleos históricos. A este histórico acrescem as constatações sobre a intrínseca relação entre a expansão de povoamentos dispersos e as operações de requalificação urbanas. Como já referido por Laurent Théry, quando se investe na requalificação da cidade compacta e dos centros, numa maneira geral, a dispersão consegue ser contida sem o recurso a instrumentos regulamentares demasiado restritivos à edificação.

Para Bernardo Secchi<sup>27</sup> a resposta possível a esta tendência de crescimento reside na aposta em projectos com forte impacte territorial que suscitem o interesse dos agentes na qualificação do território, e na substituição de instrumentos normativos meramente indicadores de limitações, interdições e restrições, por mecanismos de cooperação entre a Administração e os cidadãos.

Estes “projectos urbanos” têm proliferado, e inclusivamente obtido bons resultados, com a intervenção do Estado em situações específicas tais como a reconversão de áreas prioritárias para a recepção de importantes pólos de desenvolvimento. Falamos, nomeadamente, dos projectos POLIS e de seus congéneres um pouco por toda a Europa. Estes projectos, contudo, apenas dão resposta a uma ínfima parte do território que precisa de ser intervencionado, e fazem-no recorrendo a requisitos especiais previstos por lei, como agilização de financiamento e procedimentos administrativos. De grosso modo poderemos interpretá-los como um resquício do saber fazer dos regimes políticos centralizados. Ora a tendência apontada por Secchi, François Archer e outros, remete para a incorporação dos modelos de gestão implícitos nestes projectos no estabelecimento de um novo modo concertado de realização de investimento, por meio de parcerias público-privadas.<sup>28</sup>

Neste contexto, e atendendo ao esforço de diálogo e concertação que terá de ser desenvolvido entre os vários agentes, saliente-se a importância da carga histórica dos lugares para a melhor compreensão do fenómeno e das motivações dos diversos agentes que se pretende ver envolvidos nos processos de regeneração. “Os territórios e cidades que observamos resultam de um longo processo de selecção cumulativa, em constante progresso. Em geral estas selecções efectuam-se por razões de ordem prática: novas habitações, vias mais largas, equipamentos... mas conferimos sempre um valor monetário e um valor simbólico. Significados e valores perduram no tempo criando um arquivo de signos sobre o território. (...) A aparente espontaneidade na construção de partes do território é amplamente contestada. Estudos históricos demonstram que a construção e transformação das cidades medievais, das aldeias e do território marginal foram guiadas por um grande número de normas e regras. A espontaneidade advém do aspecto involuntário, não forçado e não coordenado das intenções e decisões tomadas. Os diferentes sujeitos sociais não têm comportamentos ditados pelo acaso. O que implicitamente orienta os seus comportamentos não é mais do que o hábito de confrontação com situações parecidas, mesmo que não sejam idênticas. O futuro costuma ser planeado com as regras do presente e os ensejos e tradições culturais bem enraizadas.”<sup>29</sup>

O apelo a intervenções que mobilizem as pessoas afigura-se um dos principais meios de qualificação dos territórios, numa altura em que a fruição urbana dos mesmos se processa nas mais variadas direcções.

---

<sup>27</sup> Bernardo Secchi, “Première leçon d'urbanisme”, 2000

<sup>28</sup> a este respeito ver Miguel Namora Barros, 2008

<sup>29</sup> Bernardo Secchi, “Première leçon d'urbanisme”, 2000, pp. 13-15

“É uma cidade muito estranha, na qual o uso do território é eminentemente extensivo. Eu vivo aqui, a minha noiva a 40 Km, o meu lugar de trabalho está a 20 Km na direcção oposta. De noite vou ao cinema localizado numa terceira direcção, a outros 20 Km. Ou, por exemplo, eu vivo aqui com a minha família, o meu tio cuida da horta atrás da casa, a minha mãe tem uma mercearia perto, o meu pai trabalha a poucas centenas de metros, o filho mais velho estuda engenharia na capital, a filha é funcionária pública numa cidade vizinha... Encontram-se, quando se encontram, à noite ao jantar, e depois cada um volta ao seu círculo. É algo totalmente diferente do uso sistemático do território, da cidade do séc. XIX, da cidade industrial, do movimento pendular. A família apresenta um movimento atomizado. A cidade não tem pontos de referência claros. Não existe mais um centro e uma periferia. Existe um território que se tem formado de forma quase homogénea, em que cada um tem um mapa mental, o seu próprio mapa de acontecimentos e referências.”<sup>30</sup>

Esta caracterização do Disperso explicita bem em que moldes os povoamentos dispersos são encarados enquanto problemas territoriais. A estrutura da cidade, com os seus elementos simbólicos e movimentos pendulares, desaparece para dar lugar a uma multiplicidade de conexões diárias, desfasadas espacialmente. A programação da intervenção pública torna-se um exercício cada vez mais complexo, e a intervenção privada, nos seus múltiplos ensejos, não é capaz de reconhecer um modelo ao qual se tenha de confinar.

Ora é com este enquadramento que outros autores reclamam outro tipo de medidas complementares à co-responsabilização dos agentes. Falamos nomeadamente das políticas fiscais e dos programas de financiamento comunitários. Brunfaut entende que os povoamentos dispersos que circundam as grandes cidades, e sobretudo aqueles em que se encontram vestígios de inclusão<sup>31</sup>, são merecedores da atenção e objecto de projectos comunitários, nomeadamente o URBAN, em vez da sua aplicação exclusiva em tecidos consolidados. Estas áreas apresentam situações de intervenção muito delicada, não só pela pouca consistência dos tecidos, e da reconversão de algumas zonas outrora industriais, mas também dada a sua escala (entre o aglomerado sem equipamentos e uma pequena cidade), o que faz delas boas oportunidades de estudo e de boas práticas.

Paralelamente à problemática dos povoamentos dispersos, constatamos a emergência de uma nova disciplina que poderá vir a fornecer contributos na qualificação dos territórios: o Eco Urbanismo. O Eco Urbanismo combina o desenho urbano com tecnologias de ponta e fontes de energia renováveis, e um respeito pelos pressupostos das estruturas ambientais e ecológicas. É uma disciplina que transcende barreiras políticas e culturais, proporcionando um modo de positiva diferenciação territorial, e do aumento, espera-se, da qualidade de vida a menores custos. Em *Eco Urbanismo, entornos humanos sostenibles: 60 proyectos* explicitam-se as possibilidades tecnológicas e territoriais para um desenho urbano inclusivo de

---

<sup>30</sup> Bernardo Secchi, in Garaitagoitia, X., 2001, p. 204

<sup>31</sup> “included village” designa um aglomerado rural ou semi-rural capaz de polarizar investimentos e que por eles foi absorvido nos tecidos da cidade dispersa

respostas positivas a questões como a mobilidade, a eficiência energética, o consumo de recursos, a utilização de tecnologias de informação e conhecimento, e a integração das comunidades.

Para melhor ilustração das potencialidades desta nova disciplina destaco três dos seus projectos:

- A regeneração do espaço outrora rural dos arredores de Nara, no Japão, processa-se através da continuação de uma malha regular que suportará as diferentes tipologias já edificadas (blocos de apartamentos, moradias, residências tradicionais com as suas estruturas em pátio, pagodes...), conferindo uma escala urbana mas humanizada. A rigidez da malha reguladora é absorvida pela cuidadosa implantação dos jardins, públicos e privados.
- Em Linz pretende-se aproveitar infra-estruturas existentes para organizar um “bairro”<sup>32</sup> com usos múltiplos, que albergue 25.000 habitantes, e cuja principal fonte de energia seja a solar. A opção pela edificação em blocos de poucos pisos permite a obtenção de uma atmosfera urbana, onde as distâncias a percorrer desencorajam o uso do automóvel, em favor dos transportes públicos e dos percursos pedonais.
- O ParcBIT – Parque Balear de Inovação Telemática - traduz o esforço da contenção dos povoamentos circundantes por processos dispersivos, expectáveis dada a economia balnear da zona (segundas residências...), através da criação de um projecto urbanístico que alia a componente tecnológica a uma oferta de parque residencial e de serviços com grande qualidade.

Também no artigo *Cidades em busca da sustentabilidade perdida*<sup>33</sup> se evidenciam projectos de inclusão da eficiência energética em cidades existentes. Para Manuel Correia Guedes os princípios orientadores de actuação consistem em:

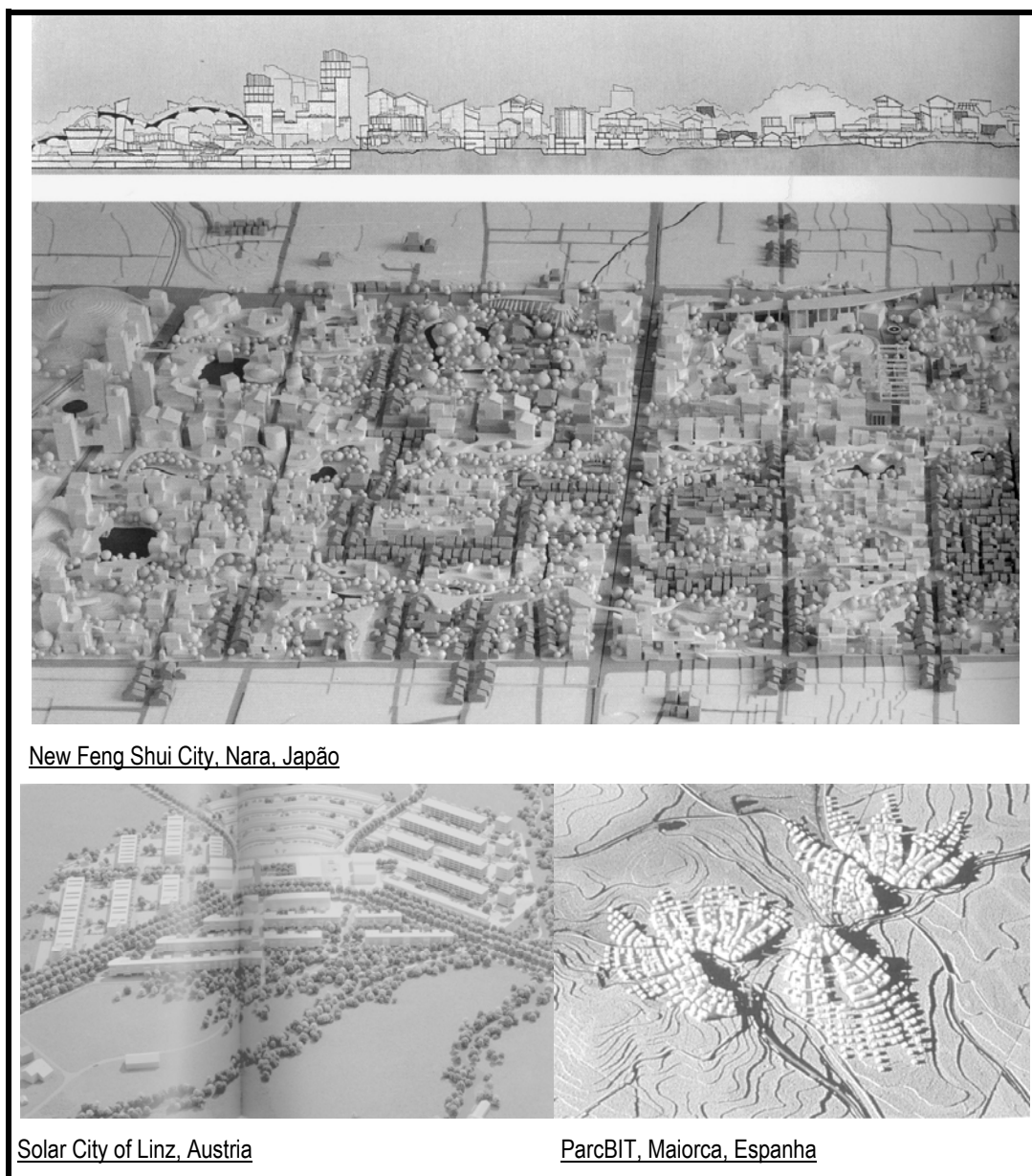
- Promoção de políticas estatais de incentivo à fixação das populações nas áreas de origem, promovendo o seu desenvolvimento;
- Optimização do uso do espaço urbano, dando prioridade à reabilitação e gestão sábia das zonas de expansão da cidade, impondo limites claros ao seu crescimento;
- Investir na reabilitação do parque edificado, através da promoção de estratégias de design passivo, de forma a minimizar o consumo energético, mantendo condições de conforto satisfatórias para o utilizador.

---

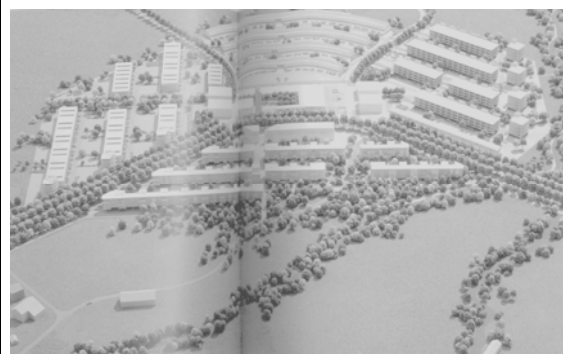
<sup>32</sup> no original “district”

<sup>33</sup> Roger Mor, 2007, pp. 31-36

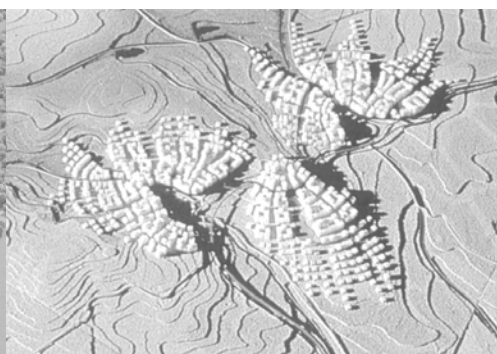
A perspectiva municipal.



New Feng Shui City, Nara, Japão



Solar City of Linz, Austria



ParcBIT, Maiorca, Espanha

**Fig. 10 - Povoamentos sustentáveis**

Fonte: Ruano, "Eco Urbanismo", pp. 148, 62, 182, respectivamente

De um modo resumido poderemos ordenar este processo de consciencialização do povoamento disperso enquanto problema territorial da seguinte forma:

## Quadro 2: Evolução do pensamento sobre o povoamento disperso enquanto problema territorial

### Finais do séc. XIX a meados do séc. XX – A procura da estrutura urbana

Consciência da necessidade de um novo modelo de organização territorial de cidades e regiões perante o crescimento urbano (não planeado) que adveio da transformação da base sócio-económica nos países ocidentais, com diminuição do peso do sector primário em detrimento do sector secundário, e do crescimento da mobilidade.

*Garden Cities of Tomorrow*, *The Living City* e *La Ville Radieuse* constituem propostas para estabelecimento de novas metodologias e critérios para o ordenamento territorial, que combinam as preocupações ambientais, culturais, de saúde, segurança e de mobilidade com a dimensão sócio-económica que permitirá uma gestão equilibrada do território.

### 1960 a 1980 – O vector sociológico e o Urbanismo

Com a publicação de *Urbanismo, utopias e realidade*, em 1965, advoca-se a emergência de uma nova disciplina – o Urbanismo. As análises sociológicas e semiológicas adquirem particular relevância na explicação dos fenómenos urbanos e territoriais, sejam os resultantes da expansão urbana sem modelo aparente, sejam os resultantes da necessidade de reabilitação das cidades atingidas pela guerra.

É através do desenho urbano que se pretende dar resposta às questões sociológicas identificadas como a base dos fenómenos territoriais, cujas configurações e designações se começam a esboçar.

### 1980 a 2000 – A assunção do problema territorial: a infra-estruturação

Neste período surgem os indicadores demográficos e estatísticos que caracterizam a variedade de povoamentos dispersos (rururbano, periurbano, aglomerado heterogéneo, edge city, cidade difusa, cidade dispersa...) e os denunciam como um problema territorial.

As questões económicas relacionadas com os custos de infra-estruturação e de gestão territorial ganham expressão.

### 2000... – Formulação de hipóteses

Com a tipificação dos problemas nas dimensões ambiental, habitacional e social, surgem as hipóteses de resposta, entre elas o Novo Urbanismo, onde a componente económica e fiscal adquire um papel de destaque no conjunto das acções necessárias para a contenção do sprawl; o Eco Urbanismo e as políticas de regeneração urbana. Como denominador comum destas respostas encontra-se o desenho urbano, agora associado ao conceito de co-responsabilização dos agentes/actores, e as medidas fiscais e tributárias que acompanham cada modelo.



### 1.1.3. A importância do planeamento no processo de conhecimento em Portugal

Em Portugal as referências bibliográficas consultadas demonstram que esta consciência decorreu paralelamente aos estudos e elaboração dos planos directores municipais, a partir da década de oitenta.

Para a região norte portuguesa existem, nos anos 80, dois estudos a ter em consideração. A Comissão de Coordenação Regional do Norte (CCR-N) publica, em Setembro de 1982, uma *Proposta de rede urbana do Vale do Lima*, primeiro relatório para um programa de desenvolvimento integrado do Vale do Lima. Este trabalho constitui uma reflexão sobre o primeiro estudo geral e integrado sobre o ordenamento do território com o título *Contribuições para o ordenamento do território na Região-Plano do Norte*, efectuado por Ilídio de Araújo em 1974, onde se avaliam os modelos territoriais preconizados desde a década de 70 e se defende uma reforma de fundo da Administração Local, por ser esta a principal entidade responsável pelo povoamento disperso.<sup>34</sup>

O *Modelo Territorial e Intervenção no Médio Ave*, publicado em 1986, de autoria de Nuno Portas, realça o ambiente micro: “A escala ou espaço de decisão dos agentes é inevitavelmente “micro”, arrastando nela a própria actuação dos serviços de planeamento e de decisão local do investimento público. Escala micro que se manifesta não só na extrema atomização dos agentes urbanísticos como também no espaço restrito em que procuram a solução dos seus problemas.”<sup>35</sup>

Note-se que no contexto português, particularmente no norte, o povoamento disperso não se traduz apenas no grande consumo de solo com habitações unifamiliares. A diversidade e promiscuidade das actividades económicas com a habitação é uma constante.

A produção de literatura técnica, no âmbito do enquadramento da elaboração dos Planos Directores Municipais (PDM), regista não só o reconhecimento da crescente tendência para a ocupação dispersa do território, como avança com pistas para a sua contenção. As publicações da Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbanístico (DGOTDU), durante a década de 90, nomeadamente os quatro volumes das *Normas Urbanísticas*, e *Planos Directores Municipais: normas e critérios de apoio à elaboração dos PDM*, são uma referência incontornável, em que o perímetro urbano surge como principal elemento para a contenção do povoamento disperso à escala municipal. A página 23<sup>36</sup> referem: “o povoamento disperso deve ser objecto, entre outras, das seguintes precauções:

- deve ser criteriosamente definido;
- deve ter subjacentes objectivos claramente expressos;

---

<sup>34</sup> CCRN, 1982

<sup>35</sup> Nuno Portas, 2006, p. 84

<sup>36</sup> DGOTDU, Colecção Informação 2, 1998

- deve ser cuidadosa e rigorosamente contida de modo a desincentivar a sua expansão para o exterior do espaço onde se prevê que se possa ocorrer;
- não deve só por si constituir uma classe de espaço, mas sim uma categoria de espaço agrícola, florestal ou outro, consoante o uso dominante do território onde se integra sendo nelas interditos os loteamentos urbanos;
- de acordo com os princípios atrás enunciados, nos espaços agrícolas, florestais e naturais deve pugnar-se pela redução da edificação dispersa, fomentando a concentração das construções no interior dos núcleos urbanos ou rurais pré-existentes.”

As razões para o aparecimento do disperso em Portugal também foram identificadas<sup>37</sup>:

“A par da lógica de construção de aglomerados urbanos e da sua razoável densificação, coexistem outras lógicas, de sentido inverso, que tendem para a dispersão do povoamento. Esta dialéctica tem a ver com:

- o custo dos terrenos;
- a propriedade da terra e sua localização;
- a procura de habitação em meios rústicos mesmo por populações que têm emprego em meio urbano;
- as possibilidades de acesso acrescidas com a difusão do transporte privado;
- o esgotamento dos terrenos disponíveis na cidade;
- os critérios de construção nas áreas rurais;
- a maior facilidade de construção de redes de infra-estruturas dispersas;
- a fuga do congestionamento que se verifica na cidade e a procura de mais desafogo nas periferias;
- a construção de residência para famílias ligadas à exploração agrícola, no próprio espaço das explorações;
- a inexistência de zonas disponíveis nos planos de urbanização, e das tipologias desejadas pela população.”

A designação encontrada para a caracterização dos povoamentos dispersos portugueses foi de *para-urbanos*<sup>38</sup>, por corresponderem “a espaços que vão sendo progressivamente preenchidos, de uma forma difusa, com edificações. Este processo geralmente dá origem a tecidos amorfos de construção dispersa,

---

<sup>37</sup> Costa Lobo, 1991, pp. 130-133

<sup>38</sup> *idem*, pp. 147-148

gradualmente mais apertada, podendo potencialmente conduzir à consolidação de aglomerados urbanos. O para-urbano espontâneo pode corresponder a três tipos de situações distintas:

- *Peri-urbano*: resulta de uma interligação entre o urbano e o rural, originando situações de franja a que correspondem parâmetros intermédios e configurações misturadas dos padrões rurais e urbanos;
- *Pré-urbano*: corresponde a sistemas urbanos incompletos, eventualmente em fase de crescimento aleatório e que acusam geralmente deficiências na sua gestão;
- *Povoamento disperso sobre um parcelamento de base rural*: torna-se para-urbano na medida em que a actividade dominante passa a ser residencial devido a sobre-utilizações com habitações, tirando sentido às explorações agrícolas e apresentando exigências quanto às infra-estruturas e equipamentos urbanos.”

A avaliação feita pela DGOTDU aos PDM, em 1998, consolida a atenção a dar ao povoamento disperso e propõe, com maior exaustão, um conteúdo normativo. Elementos como a cércea, regras referentes à envolvente, afastamentos e frente média do lote são apresentados como os que melhor se adaptam à regulação deste tipo de povoamento.

Já após a publicação dos PDM, no âmbito do Projecto Praxis XXI/PCSH/AUR/141/96, Jorge Carvalho assume área periurbana como “aquela em que ocorre uma mistura de usos (agrícola, florestal e edificação), podendo incluir pequenos aglomerados urbanos anteriores à década de 70, e crescentemente ocupadas com construção e pequenas urbanizações dispersas, sendo que a maioria dos residentes trabalha nas áreas consolidadas ou de expansão.”<sup>39</sup>

Em 2002, a revista de estudos urbanos e regionais Sociedade e Território dedica o seu n.º 33 ao “Urbanismo e Ordenamento do Território”. Ao longo dos seus artigos torna-se patente a necessidade de uma disciplina para a gestão urbanística, revendo os métodos de planeamento e o papel dos agentes.

No seu artigo *A realidade incontornável da dispersão*, Bruno Soares reforça o aspecto de que “a lógica da dispersão urbana não é exclusivamente imobiliária e especulativa como se tem feito crer. A dinâmica da dispersão quer nas periferias urbanas, quer no espaço rural, assenta em grande medida em factores socio-económicos e culturais das populações a que não são estranhos o sentido da propriedade, condições de economia familiar, relações familiares e de vizinhança...”

É necessário reavaliar com objectividade e rigor a incidência dos custos de infra-estruturas, dos serviços e dos transportes nas ocupações dispersas e nas estruturas urbanas distendidas. Soluções não convencionais podem tornar as baixas densidades de ocupação menos onerosas e mais sustentáveis do que ocupações

---

<sup>39</sup> Jorge Carvalho, 2003, p. 128

mais densas. O reordenamento de áreas dispersas implica a avaliação rigorosa dos limiares de serviço de infra-estruturas com vista a definir o tipo de infra-estrutura e o padrão de serviço a instalar. Também o conceito de equipamento colectivo e de serviço urbano está em mudança permitindo novas formas de organização dos espaços de serviço, não só através das novas tecnologias de informação e comunicação mas também das novas condições de mobilidade das pessoas em espaços distendidos e pouco densos, e da reorganização e concentração de determinados equipamentos e serviços.

As ideias feitas sobre a relação entre urbanização, infra-estruturas e serviços urbanos, e particularmente sobre os seus custos, deverão ser questionadas face a novas formas organizacionais, a novos produtos, e ao conceito que se generaliza de que os serviços devem ser pagos pelos diferentes utilizadores em função dos seus custos. Só se combatem os efeitos negativos da dispersão e dos subúrbios planeando e qualificando as periferias e os espaços rurais como entidades territoriais específicas e diferenciadas da cidade tradicional.”<sup>40</sup>

*Políticas Urbanas*<sup>41</sup>, por seu lado, resume os fenómenos de urbanização emergente nas suas escalas de análise, apontando caminhos para a compreensão e resolução desta “outra cidade sem código genético identificável”. Para além do reconhecimento de que o modelo da industrialização difusa, pouco gerador de procura de serviços especializados, não alimenta um processo de metropolização convencional, estes autores destacam a importância das dinâmicas territoriais decorrentes das transformações do sistema económico, a que correspondem novos modos de organização da produção, distribuição e consumo. Afirmam que os PDM tiveram uma influência quase nula no desenho urbano e na contenção de uma ocupação já instalada e com fortes compromissos adquiridos. A urbanização de baixa densidade, não dependente apenas da evolução demográfica, conta com grande mistura de usos e tipologias, e elevado défice de infra-estruturação na rede viária arterial facilitando o uso do transporte individual. O aumento do rendimento médio, a descida das taxas de crédito à habitação, a emergência de novas actividades, e as localizações ou reforço de interfaces logísticas são outras razões identificadas para o desenvolvimento do povoamento disperso entre nós.<sup>42</sup>

A tentativa de compreensão deste “modelo híbrido” passa, como nos esclarece Cidália Silva<sup>43</sup>, pela assumpção da necessidade de se desfazerem quatro equívocos de percepção.

O primeiro equívoco reside no desfasamento entre a imagem mental que fazemos da cidade como centro, em oposição ao campo que a envolve, e o território existente, originando “juízos de valor que não acrescentam nada para o seu reconhecimento” (negação da realidade). A sua superação depende da incorporação do facto de que o território contemporâneo ultrapassa a dicotomia clássica urbano-rural,

---

<sup>40</sup> Bruno Soares, 2002, pp. 128-129

<sup>41</sup> Nuno Portas et al, 2003

<sup>42</sup> idem, p. 77

<sup>43</sup> Cidália Silva, 2007

perfazendo um território urbano, onde quer o urbano tradicional quer os povoamentos dispersos e espaços de condição rural constituem as suas componentes.

O segundo equívoco resulta da tentativa de compreensão do território real com os olhos treinados pela cidade tradicional (um olhar viciado). Esta comparação faz ressaltar o que não existe nos povoamentos dispersos (a legibilidade da estrutura, a escassez de espaços públicos, ruas urbanas...), determinando que o sucesso da qualificação desses espaços passa pela reprodução das estruturas da cidade tradicional. “Será o espaço público característico da cidade compacta (a praça, a rua, o jardim, o parque) o modelo de referência para reestruturar o espaço público do difuso?”

O treino referido anteriormente centra toda a sua atenção no crescimento urbano edificado, mas nos povoamentos dispersos “não são os edifícios a deter a conformação da forma do difuso”. Na verdade estes estão intercalados por parcelas agrícolas, florestais e espaços naturais, que detêm usos e vocações. Como refere Solà-Morales “a força desta paisagem está no facto de as actividades e construção serem sempre enfraquecidos pela presença contínua do espaço vazio.”<sup>44</sup>O terceiro equívoco consiste, portanto, no erro da selecção do objecto de estudo, normalmente centrado na edificabilidade, mas ignorando as demais componentes que estruturam as paisagens onde a dispersão se instala e se confina (carência de visão holística da paisagem).

O último equívoco deriva da leitura dos fenómenos não interligando as várias escalas em que se processa e/ou em que se revela. A escala macro encontra-se bastante estudada desde a década de noventa, determinando, nomeadamente, várias designações para o fenómeno (cidade difusa, cidade território, megacidade, cidade contemporânea, cidade alargada...). Mas tal como não é suficiente referir que o urbano tem distintas morfologias, sendo necessário saber distingui-las, também o olhar sobre o disperso deverá acautelar esta necessidade de interligação de escalas. “Já se sabe localizá-lo, está entre cidades (sedes de concelho); já se sabe que tem o dobro da população relativamente à população que habita nas sedes de concelho; já se sabe que é estruturado por uma rede viária muito extensa; já se sabe que foi o triângulo da pluriactividade (indústria, agricultura e actividades complementares associadas à habitação) a potenciar a dispersão do povoamento, mas sabe-se pouco, muito pouco sobre a forma do difuso.”<sup>45</sup>

No seminário promovido a 12Nov2009, subordinado ao tema “A ocupação dispersa no quadro dos PDM e dos PROT”, a tónica incidiu sobre a necessidade de interdição da edificação dispersa em sede de planos municipais de ordenamento do território e do modo como os planos regionais devem orientar esta contenção, por se considerar ser esta a medida mais eficaz para combater a fragmentação da paisagem, promover a estabilidade e as funções do território e da protecção civil, sobretudo em áreas florestais, e atenuar os custos potencialmente muito elevados de construção e exploração de extensas infra-estruturas urbanísticas em solo

---

<sup>44</sup> Solà-Morales, em Silva, C. 2007, p. 5

<sup>45</sup> Cidália Silva, 2007, p. 6

rural. Para o efeito o recurso às tecnologias de informação geográfica fornece novas metodologias de delimitação das áreas de ocupação dispersa e de núcleos rurais, introduzindo não só um novo rigor nos procedimentos de classificação do solo, mas também meios quantificados para o conceito de compacidade dos territórios.

Em complemento desta visão Álvaro Domingues, em “Urbanização Extensiva – uma nova escala para o planeamento”, contextualiza o fenómeno nas suas múltiplas vertentes, explicitando a origem das dificuldades para quem procura através do planeamento confinar uma realidade sociológica mais móvel, interactiva e detentora de múltiplas lógicas de apropriação e usufruto do território. Neste contexto “é necessário encontrar alternativas face aos modos convencionais da regulação muito centrados nos planos reguladores à escala municipal (PMOT). Mais do que plantas de zonamento e normativa rígida, é necessária uma capacidade de adaptabilidade às oportunidades, capacidades de gestão e de negociação, documentos de estratégia e de estrutura territorial, possibilidade de desenvolver uma acção pró-activa e de desencadear acções e projectos com verdadeira capacidade operacional para fazer convergir/focar ou precipitar a geometria móvel e os interesses diversificados dos vários agentes de transformação do território. Regular o urbano multi-escalar, implica um conhecimento mais aprofundado das lógicas da grande extensão territorial (macro) - como são os suportes viários arteriais ou os sistemas biofísicos -, e a sua articulação com as transformações locais (micro).”<sup>46</sup>

Como hipóteses de saída enumera três:

- uma resposta elementarista que se organiza a partir de critérios que contribuam para uma maior qualidade dos elementos biofísicos e de caracterização de paisagem à escala local, muito centrada nas unidades mínimas de urbanização em perímetros zonados como urbanos ou urbanizáveis: o lote e o loteamento;
- reforço na aposta no Projecto Urbano devido: a) ao seu carácter operativo em contextos territoriais fixados e usando fórmulas reguladas de financiamento e partilha de custos e benefícios; b) à capacidade de articular diversos interesses e actores públicos e privados num modelo de gestão e num tempo de realização definido; c) à possibilidade de se articular com programas locais e nacionais com diferentes objectivos de política sectorial; d) à adaptabilidade a uma grande diversidade de programas e objectivos; e) à capacidade de organizar respostas face a oportunidades partilhadas pelos diversos actores envolvidos; f) à capacidade de articular o desenho de espaço público, a provisão de infraestrutura e a edificabilidade.
- Um novo impulso para a regulação ao nível intermunicipal, como escala adequada para a realidade da urbanização extensiva. Exemplifica este ponto de vista com o paralelismo ao SCOT francês. O

---

<sup>46</sup> Álvaro Domingues, 2009, p. 24

Esquema de Coerência Territorial, ECT, é um Instrumento de Regulação Urbanística de natureza estratégica que fixa, ao nível de um município ou associação de municípios, as orientações gerais de organização do espaço ao nível da aglomeração urbana. Versaria sobre as grandes questões que decorrem da extensão territorial da urbanização, dos problemas de mobilidade de pessoas e bens, da presença de grandes edifícios e infra-estruturas, da intensidade de uso e da degradação dos recursos ambientais e paisagísticos, do défice de articulação entre tutelas territoriais e sectoriais.

Para finalizar este ponto uma breve nota que decorre da leitura de *Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais*. O reconhecimento dos povoamentos dispersos em Portugal, e das suas consequências territoriais, tem sido feito em simultâneo com a elaboração de instrumentos municipais de gestão territorial e sem qualquer enquadramento de políticas ou medidas regionais nos domínios da habitação e dos transportes. Estes domínios apresentam-se essenciais para o ordenamento de povoamentos dispersos, e mesmo para a sua contenção. Segundo dados apresentados por Teresa Sá Marques (2005), os países do norte da Europa (Alemanha, Suécia e Países Baixos) apresentam índices menores de dispersão territorial porque esses poderes públicos sustentaram um mercado de arrendamento público de qualidade, o que determinou que o acesso à habitação tivesse evoluído de forma mais moderada, e porque o transporte público, nomeadamente o caminho de ferro (Alemanha e Reino Unido), suportou os movimentos pendulares criados pelas expansões urbanas.

#### 1.1.4. Reflexões

- 1 O conceito de “Povoamentos Dispersos” evoluiu com as alterações da base sócio-económica e cultural, deixando de representar pequenos aglomerados rurais para traduzir largas porções do território. “Povoamentos dispersos” expressa territórios alvo de expansões urbanas onde o uso extensivo do mesmo revela um abandono / déficit de espaços públicos de estar e de infra-estuturação, fruto de processos alheios às políticas públicas, ou a elas paralelos mas não previstos. Resulta de um fenómeno de alteração dos modos de vida e do estabelecimento de níveis de apropriação urbana de todo o território.
- 2 A sua caracterização depende dos contextos geográficos onde se insere havendo, pelo menos, duas versões do fenómeno: a dispersão norte americana (sprawl) e a dispersão europeia. O monofuncionalismo dos bairros de vivendas, a sua extensão por quilómetros e quilómetros, e processos de urbanização de raiz constituem as principais características de ocupação do sprawl. Os povoamentos dispersos europeus, por seu lado, resultam da ocupação de múltiplas funções (moradias, indústrias, serviços, etc.) num parcelário de base rural, fruto de processos de urbanização diversos. Atendendo à influência que as pré existências exercem na configuração dos povoamentos dispersos europeus, estes apresentam múltiplas configurações territoriais.
- 3 A globalização do fenómeno da dispersão é justificada pela alteração dos modos de vida e sua homogeneização na cultura ocidental, assente na emergente sociedade de informação e na atomização das relações e movimentos familiares. As realidades sócio-económicas das populações, o acesso à habitação, o funcionamento do mercado se solos, o predomínio do transporte individual (automóvel) sobre o transporte colectivo, as novas lógicas de produção e comercialização (de bens e de informação, decorrentes dos processos de globalização e automatização), a ilusão do regresso à natureza, e a nova estrutura familiar têm sido as principais razões identificadas para a proliferação do disperso.
- 4 Os problemas territoriais identificados inserem-se em três dimensões distintas:
  - 4.1 A ambiental, onde se inserem os problemas relacionados com infra-estruturas, redes e transportes, mas também problemas de gestão de resíduos e protecção ambiental:
    - a) a dificuldade, se não mesmo impossibilidade, de infra-estuturação básica (água e saneamento de origem e tratamento em rede pública) de todo o território ocupado;
    - b) a dependência do transporte individual (automóvel) como principal modo de deslocação, em detrimento do transporte público ou mesmo modos alternativos (bicicletas e andar a pé);



- c) custos excessivos em termos energéticos resultantes da necessidade de extensão das redes, dos hábitos adquiridos, e de sistemas construtivos alheios à eficiência energética;
- d) aumento da poluição da qualidade do ar (via automóveis e edificação), da qualidade da água (fruto de explorações agrícolas intensivas e de ocupações urbanas / industriais em áreas não devidamente infra-estruturadas);
- e) os problemas ambientais resultantes da degradação do solo, ecossistemas e recursos hídricos, bem como da poluição decorrente de fontes energéticas não renováveis, essencialmente assentes na combustão de petróleo e seus derivados;

4.2 A paisagística, que engloba as questões relacionadas com o espaço público e a oferta do parque habitacional:

- a) a descaracterização da paisagem, fruto da expansão não planeada dos povoamentos dispersos, o que dificulta a legibilidade dos territórios e promove a perda de identidade dos lugares;
- b) os espaços públicos são parques e de características geométricas exíguas, e não detêm características urbanas, no seu sentido clássico;
- c) as necessidades de expansão residencial encontram-se interligadas com os problemas de desertificação dos centros das cidades e da regeneração urbana dos territórios;

4.3 A social, relacionada com a homogeneidade da oferta tipológica, e a fragmentação social daí resultante, bem como os problemas de saúde pública resultantes da combinação de todos os outros factores:

- a) em territórios com as características do sprawl a escassez de oferta de locais de trabalho em vastas áreas originam uma tendência para o envelhecimento da população, tornando-se mais vulneráveis à marginalização;
- b) problemas de mobilidade e integração social, dada a promoção da fragmentação social;
- c) distúrbios alimentares e patologias diversas derivadas dos novos modos de vida e atomização das famílias.

5 As soluções que se esboçam são enquadráveis numa alteração de paradigma perante o urbanismo. A convicção de Françoise Choay em que apenas o desenho urbano poderá proporcionar respostas às questões sociológicas e semiológicas da nova urbanidade é agora complementada com uma visão mais integradora das estruturas da paisagem:

- 5.1 Surgem novas disciplinas, o “Novo Urbanismo” para fazer face ao sprawl e o “Eco Urbanismo” enquanto resposta às questões ambientais, energéticas e sociais (numa tentativa de reposição / qualificação dos ambientes urbanos);
- 5.2 Afirmção do desenho urbano enquanto ferramenta privilegiada de qualificação territorial, especialmente se associado ao desempenho que as novas tecnologias permitem;
- 5.3 A regeneração urbana, promovida por “projectos urbanos” congregadores de vários interesses e agentes (nomeadamente através de parcerias público-privadas e/ou de movimentos cívicos – associações ou agendas 21 locais), deve proporcionar a mistura de funções, a qualificação dos espaços verdes enquanto estrutura territorial promotora da qualidade de vida, e a competitividade territorial;
- 5.4 Utilização de políticas fiscais que:
  - a) façam reflectir o custo das infra-estruturas e da sua gestão nos promotores e usufrutuários da ocupação territorial;
  - b) facilitem a oferta do parque habitacional e de um sistema de transportes integrado;
  - c) incentivem a regeneração urbana tanto dos centros mais consolidados como nos povoamentos dispersos.
- 6 A consciência da existência de povoamentos dispersos e suas consequências territoriais no território continental português datam da década de oitenta, decorrendo a par com a cobertura do território com Planos Directores Municipais.
- 7 Em sede de formulação de respostas ao fenómeno foram identificadas como necessidades:
  - 7.1 Uma reforma da Administração Local;
  - 7.2 Uma disciplina para a gestão urbanística que contemple:
    - a) parâmetros urbanísticos específicos (contenção de perímetros, cerceas, menção a tipologias, área mínima de parcelas...) em sede de planos municipais;
    - b) concertação com agentes.
  - 7.3 Desenvolvimento de métodos adequados de análise territorial, isentos de uma tradição de planeamento focalizada em povoamentos concentrados.

8 A Consciência do Disperso resulta de um longo processo de múltiplas leituras das consequências territoriais que as alterações dos modos de vida introduziram. De todo este processo ressalta-se a dificuldade de concepção de modelo(s) territorial(ais) que dê(m) resposta às inúmeras configurações e ambientes urbanos que os povoamentos dispersos podem assumir.

Neste contexto o que se afigura mais plausível é a formulação de um método de leitura e análise tendo como unidade de trabalho a paisagem, ou as sub-unidades de paisagem. A re-análise da obra de Howard, Wright e Le Corbusier constituem-se importantes pontos de partida para a formulação deste método, dado que permitem a assimilação dos contextos históricos e culturais, mas introduzem um fio condutor para a organização dos vários níveis de urbanidade.

O respeito pela ecologia, natureza, e valorização dos sistemas de vistas; a qualidade da construção produzida, em termos de eficiência energética e de integração urbanística; o reconhecimento do desenho e da atitude projectual como instrumento adequado para a formalização de propostas de regeneração urbana; e a capacidade de perceber que novas realidades podem implicar a reformulação do nosso conhecimento e das respostas a que estamos pré formatados a dar, constituem as bases para o reconhecimento das configurações que o povoamento disperso pode assumir e a formulação de propostas para o seu ordenamento.



## 1.2. Anatomia do Disperso

Feita a distinção entre a dispersão norte americana e a europeia, e uma caracterização global do fenómeno, de ora em diante apenas nos debruçaremos no estudo da anatomia dos povoamentos dispersos europeus, e na sua multiplicidade de configurações territoriais.

A variedade de configurações territoriais encontra-se intimamente ligada com os territórios que as suportam, não sendo alheia ao facto a carga histórica, a base produtiva e as respostas administrativas encontradas. Por outro lado os problemas territoriais identificados (sumariamente expressos no ponto 4 de 1.1.4. Reflexões) têm implicações nos vários níveis em que a Administração Pública se estrutura.

Para o estudo da anatomia dos povoamentos dispersos procedeu-se a uma leitura do território do geral para o particular, tentando abordar quais as questões relacionadas com o fenómeno a cada escala de intervenção e a capacidade de resposta administrativa que os municípios detêm em cada um destes níveis.

### 1.2.1. As escalas de intervenção

Ficou claro do sub-capítulo anterior (consciência do disperso) que este fenómeno incide e apresenta consequências territoriais a várias escalas: a municipal ou supra municipal, enquanto estudo do funcionamento das cidades e das redes de infra-estruturas; e a local, onde se determinam os processos de transformação do território. A formulação de políticas fiscais, ou políticas de orientação diversa, tais como habitacionais ou ambientais, introduz, em muitos casos, outra dimensão: a nacional ou internacional.

Contudo, para o âmbito deste estudo, apenas nos interessa estudar as escalas sobre as quais os municípios portugueses têm, ou podem ter, influência directa para a regulação do fenómeno. Pretende-se, portanto, perceber de que modo é que a leitura e análise dos territórios existentes pode contribuir para a regulação dos mesmos, apenas tomando em consideração a esfera de influência que as Autarquias Locais detêm.

Assim sendo, numa primeira análise veremos como será possível reconhecer as configurações territoriais resultantes dos povoamentos dispersos à escala supra municipal / regional, bem como que programas e acções podem ser desenvolvidos. Esta escala de intervenção afigura-se essencial para a adequação e aplicação de políticas e directivas ao contexto supra-municipal específico, programação e implementação de estruturas de funcionamento em rede, tais como vias e transportes públicos, saneamento básico e abastecimento público de água, equipamentos de índole escolar, de saúde e culturais.

Saliente-se o papel que os municípios têm assumido na gestão territorial à escala regional / supra-municipal, através de estruturas e associações criadas, na maior parte das vezes, para resolução de problemas específicos, tais como a gestão de redes públicas e de infra-estruturas colectivas. Ora esta é a escala

privilegiada para, mediante a estrutura de povoamento em presença, se identificar os suportes económico-financeiros da região e as principais características, constrangimentos e oportunidades. Dito por outras palavras, perceber se estamos perante uma difusão ou uma dispersão territorial, para utilizar os conceitos de Camagni.

De seguida abordaremos a escala municipal / local, onde se privilegiam os contactos e relações entre a Administração Pública e os diversos agentes, se proporcionam os vínculos jurídicos das operações urbanísticas, se estabelecem os critérios e parâmetros urbanísticos, e se (des)qualifica a paisagem. Este ponto é-nos de grande importância porque representa o dilema quotidiano de um técnico municipal em determinar como é que a operação urbanística solicitada diariamente, e para a qual terá de instruir parecer, contribui ou não para a alimentação destes problemas territoriais. A escala micro a que a maior parte das vezes as questões nos são colocadas não permitem uma visão integrada das consequências territoriais, e com ela advém o consentimento administrativo do território existente.

Conhecer as tipologias de urbanização e os processos de ocupação constitui o segundo passo para a formulação de dispositivos e instrumentos municipais de gestão territorial.

### 1.2.2. As estruturas de povoamento

O fenómeno da dispersão territorial assume estruturas de povoamento diversificadas consoante a orografia, o tecido sócio-económico, os aspectos culturais e as políticas urbanas em presença nas regiões.

A escala supra municipal / regional afigura-se a escala privilegiada para uma primeira avaliação do tecido económico que suporta as estruturas de povoamento, pois é nesta escala que o desenho das inúmeras redes (viárias, infra-estruturais, produtivas, escolares, de saúde e lazer...) que alimentam as sociedades actuais se tornam plenamente perceptíveis, e se identificam e quantificam as principais deficiências na gestão e manutenção de cada uma delas. É nesta escala que se distinguem as diferenças culturais e as especificidades territoriais, principais causas pelas diversas apropriações territoriais que o povoamento disperso tem assumido. É ainda nesta escala que o debate sobre o que potencia a competitividade das cidades se processa, nomeadamente na capacidade de fixação de capital humano, na valorização ambiental, cultural e energética dos territórios, e na capacidade de produção de riqueza.

Como já referido, as estruturas de povoamento à escala regional representam o produto de factores históricos e de desenvolvimento económico relacionados com a formação dos países e relativa autonomia das regiões, variando entre a constituição de metrópoles, no seu sentido clássico, e a estruturação pontual das cidades médias. Ora, o Disperso veio introduzir um novo padrão de estruturação dos povoamentos entre estas duas estruturas de povoamento originando uma terceira: as conurbações urbanas.

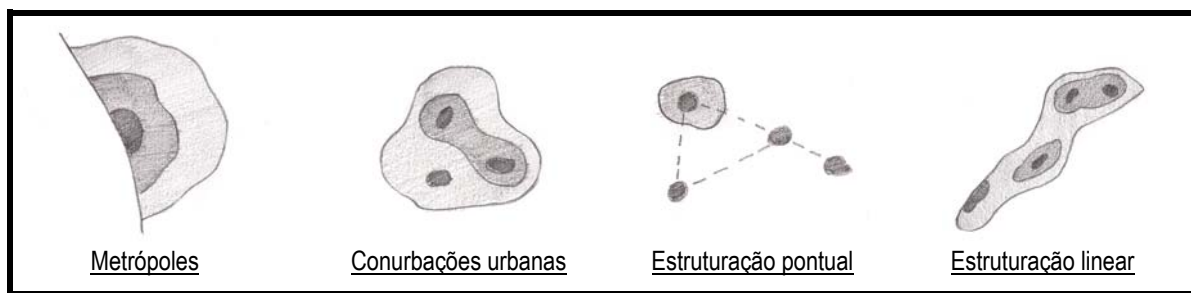


Fig. 11 - Estruturas de Povoamento

Como refere Françoise Choay, as metrópoles existem desde a antiguidade, mas o seu carácter excepcional de então deu lugar ao que já se denomina de era das metrópoles.<sup>47</sup> A sua evolução acompanhou o processo histórico de formação das cidades, em que se verificava um crescimento concentrado contínuo, formando sucessivas coroas em torno de uma forte centralidade. Este modelo, em que o centro concentra as actividades terciárias e administrativas, origina fortes movimentos pendulares centro-periferia, como é o caso de Lisboa ou de Paris, por exemplo. Actualmente existem outras tipologias de metrópoles em que a relação centro periferia não é tão forte dada a existência de dois ou mais centros complementares, tendo em Barcelona o exemplo paradigmático. Antonio Font, no seu artigo *Anatomia de uma metrópole descontínua: a Barcelona metropolitana*<sup>48</sup>, caracteriza a área metropolitana de Barcelona como descontínua e heterogénea, fruto da existência de nove cidades próximas de Barcelona, que ao aproveitarem o potencial exportador da principal cidade catalã promoveram o seu crescimento incorporando-se, agora, na segunda coroa metropolitana.

Conurbações urbanas foi um termo criado por Patrick Geddes para designar aglomerações urbanas que ocupam uma região inteira em torno da influência atractiva de cidades. Em *Cities in Evolution* (1915) Geddes exprime-se da seguinte forma: “*un nom est nécessaire pour designer ces régions urbaines, ces agrégats à allure de ville*”, e acrescenta: “*Pourquoi ne pas utiliser conurbation comme expression de ce nouveaux mode de groupement de la population?*”<sup>49</sup> A sua evolução tem dado lugar a áreas policentricas com suficiente proximidade para se considerarem concentradas, e que apresentam fortes dinâmicas territoriais entre si. A estruturação linear constitui uma conurbação urbana particular. Caracteriza-se por um crescimento polinucleado em função de um acontecimento linear (sistema costeiro, linha de fecho, via estruturante da região, rota comercial/ industrial importante...). Engloba vários aglomerados e por vezes cidades de dimensão razoável. No exemplo português este tipo de estrutura não apresenta fortes relações internas, as cidades expandem-se até se tocarem mas não dependem umas das outras, sendo que o grau de mobilidade interna normalmente é bastante elevado (n.º de residentes a trabalhar dentro do seu município / cidade).

<sup>47</sup> Françoise Choay, 1965, p. 7

<sup>48</sup> Antonio Font, in Garitagoitia, X., 2001, pp. 193-201

<sup>49</sup> Patrick Geddes, in Choay, F., 1965, p. 7

Por último, a estruturação pontual traduz a tradicional lógica de controle do território desde a época castreja: aglomerados concentrados, de reduzida ou média dimensão, estrategicamente localizados pelo território de modo a proporcionar a sua defesa e manutenção a baixo custo, e interligados por uma rede de estradas. Traduz, claramente, o modelo territorial preconizado pelas cidades médias e sedes de concelhos.

Esta conexão viária favorece os aglomerados com maior número de ligações a outros, e é nesta lógica de nós centrais que nas últimas décadas se desenvolveu a tendência de implantação de “grandes superfícies autónomas”, dos novos contentores, nos nós das actuais vias estruturantes. Estes novos equipamentos rapidamente se transformam em pólos catalisadores do crescimento e vivência humana, proporcionando a construção de conurbações urbanas (lineares ou não).

A infra-estruturação, a mobilidade e a acessibilidade a serviços e a equipamentos, bem como a variação de níveis de urbanidade divergem em presença destas estruturas de povoamento. De um modo geral as populações que se situam na área de influência das conurbações urbanas detêm maiores ofertas de emprego e serviços, dado encontrarem-se em posições relativamente equidistantes entre centros razoavelmente servidos, e muitas vezes complementares entre si.

Estes “ganhos” têm maiores oportunidades de serem rentabilizados se na presença de uma metrópole polinucleada, dado a estrutura metropolitana incorporar, na maioria das vezes, entidades com autonomia suficiente para a gestão das redes de infra-estruturas, tendo como exemplo mais expressivo a organização dos meios de transportes, onde através de um único passe o utilizador usufrui de intermodalidade organizada.

Atendendo às considerações dos relatórios europeus<sup>50</sup>, a contenção e/ou qualificação dos povoamentos dispersos passará por políticas regionais que estrategicamente reforcem centros ou conurbações, delimitando bem as suas áreas de influência (zonas de expansão ou residenciais), e fortalecendo os transportes públicos nessas áreas. Trata-se de aplicar o mesmo raciocínio de centralização nas cidades médias para a organização dos territórios, mas a uma escala mais alargada atendendo ao facto, incontornável, de cerca de 80% da população viver, agora, em ambiente urbano.

### 1.2.3. Tipologias de Urbanização

Os tecidos que compõem as estruturas de povoamento, identificadas no ponto anterior, são detentores das mais variadas configurações, quer por derivarem de concretizações em tempos distintos, quer por serem produto de agentes e motivos distintos.

---

<sup>50</sup> a este respeito consultar agAM (2005), DETEC (2005), EEA (2006)



Contudo nem sempre lhes foi dada a melhor atenção, como nos refere Antonio Font<sup>51</sup>: “Como as descrições territoriais não são independentes das intenções e linguagens projectuais que lhes subjazem, a habitual discussão do projecto metropolitano sempre prestou maior atenção aos aspectos estruturais da grande escala (infra-estruturas viárias e transporte público, reservas e protecção de espaços naturais, enclaves de actividade inovadora, etc.) do que aos processos mais difusos pelo território, configuradores dos tecidos metropolitanos, responsáveis da qualidade urbana e dos códigos genéticos da sua transformação.”

Percepcionada a natureza do povoamento disperso numa dada área, a sua contenção, regulação ou mesmo qualificação tende a ser desenvolvida à escala local. Os prementes aspectos da qualidade de vida, do conforto urbano, da segurança pública, da mobilidade e de todas as restantes pequenas, mas importantes, questões que nos inquietam no dia a dia têm a sua resolução nesta escala. Para tal, e após a análise da estrutura do povoamento da área de intervenção e da necessária correlação com o tecido produtivo, importa perceber de que forma os agentes actuam no território, como dele se apropriam. As tipologias de urbanização são reveladoras da existência (ou não) de processos de ocupação, das especificidades culturais e sociais em presença, bem como das motivações em jogo.

Num esforço de síntese identificam-se quatro tipologias de urbanização características do povoamento disperso: as unidades autónomas, o povoamento linear, o povoamento avulso, e o povoamento espreado.

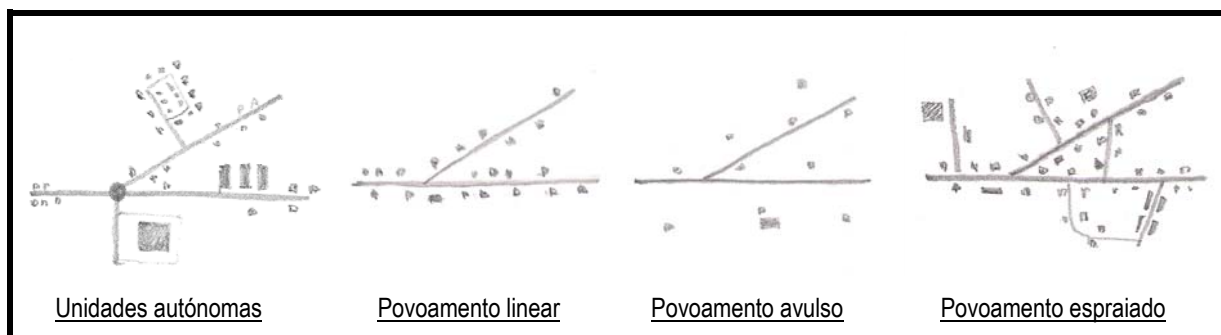


Fig. 12 - Tipologias de Urbanização

As unidades autónomas caracterizam-se por serem intervenções, regra geral realizadas por via de loteamentos urbanos ou da construção de (grandes) equipamentos, que, num curto espaço de tempo (3 a 5 anos), urbanizam uma determinada área territorial. Produtoras de novas vias, normalmente a disposição das obras de urbanização fica muito condicionada à configuração geométrica da(s) parcelas(s), sendo que a continuidade do espaço público produzido fica, também ela, muito condicionada, e muitas vezes impraticável, dada a localização afastada do empreendimento face aos aglomerados urbanos. As morfotipologias escolhidas variam consideravelmente, provocando rupturas com a envolvente pela diferença de escala ou

<sup>51</sup> Antonio Font, in Garaitagoitia, X., 2001, p. 194

compacidade que introduz, e/ou pela escolha de tipologias estranhas, como habitação multifamiliar, actividades industriais ou logísticas, resorts ou de grandes superfícies comerciais.

Dado o seu carácter polarizador não é estranho despoletarem a ocupação nas suas áreas de influência. Esta tipologia tem ainda uma variante específica, ainda não muito comum em Portugal: o desenho de uma nova área produtiva e especializada, caracterizada por quarteirões residenciais de boa qualidade, baixa densidade e com forte qualificação do espaço público, onde se produz a partir de casa.

O povoamento linear, vulgarmente associada ao fenómeno “mancha de óleo”, caracteriza-se pela construção marginal às vias de comunicação de uma forma indeterminada. Em Portugal tem grande expressão na conurbação do Médio Ave. Assume particular destaque nos estudos italianos e espanhóis quando incorpora mistura de funções, constituindo o fenómeno da *strada mercato*. As sucessivas ramificações desta tipologia dão origem a uma sua variante: o povoamento espraiado (por falta de melhor designação). Alicerçada numa rede de caminhos rurais, esta tipologia caracteriza-se pela pulverização de funções e construções por todas as direcções, a partir de aglomerados existentes. Ocupa, muitas vezes, as veigas agrícolas abandonadas no tardo das habitações, alimentando as novas pequenas e médias empresas. Reproduz, ainda, a compatibilização entre as economias familiares mais tradicionais, com a manutenção de uma horta em redor das moradias, e o rápido acesso ao sector industrial e comercial, nova fonte de sustentação económica. As intervenções são realizadas individualmente, produzindo um espaço público descontínuo, cedido à medida de cada necessidade.

O povoamento avulso, tipicamente desconcentrado, representa a edificação solta sobre uma matriz rural. Corresponde a uma apropriação das parcelas agrícolas para fins habitacionais, sobretudo para efeitos de segunda residência, sem que haja, a curto prazo, qualquer intervenção no espaço público. É a tipologia que melhor representa a ânsia ilusória do retorno à Natureza, e está fortemente associada a classes com elevado poder de compra, sendo a edificação, na sua maioria, de autor.

Estas tipologias dão corpo a porções de território que integram as estruturas já identificadas à escala regional. A sua evolução raramente reflecte opções de planeamento. O planeamento físico, determinístico, caracterizado pela cascata de planos, tem-se mostrado incapaz de, atempadamente, oferecer soluções compatíveis com a nova geografia e ritmo de oportunidades. Resultam, sobretudo, dos processos de ocupação urbana.

O trabalho desenvolvido por Cidália Silva para o Vale do Ave constituirá um momento de reflexão sobre a pertinência e bondade das tipologias de urbanização identificadas no contexto da presente dissertação. No seu estudo, Cidália Silva identifica cinco “tipologias / suportes de urbanização”, a que designa de “formas elementares” (Fig. 13).

Quadro 3 - Carácter global das Tipologias de Urbanização

Formas Elementares	Tipologias de Urbanização
Tectónica – transformação do solo natural em solo rural	
Rarefeita – disseminação sucessiva de edifícios na estrutura tectónica (a ocupação inclui agricultura, floresta, indústria, habitação e comércio)	Avulso (predominantemente habitação, agricultura e floresta) Espreado (diversidade de ocupações)
Linear – ocupação, predominantemente edificada, ao longo de uma infra-estrutura linear	Linear / Espreado (consoante complexidade da rede de caminhos)
Nuclear – ocupação com funções polarizadoras (indústrias, equipamentos, serviços colectivos) dotadas de boa acessibilidade (cruzamento de vias)	Considera-se que resulta da polarização das unidades autónomas, por linearidade, ou que representa pequenos aglomerados anteriores ao fenómeno dispersivo
Planeada – alteração morfológica e funcional concretizada num curto espaço de tempo	Unidades autónomas

Este simples exercício permite-nos perceber que:

- a especificidade dos territórios pode induzir a combinações variadas de tipologias de urbanização, sendo que o predomínio de alguma em particular possa justificar, nesse contexto, uma designação (sub-categoria) específica;
- a matriz das tipologias de urbanização, proposta nesta dissertação, é suficientemente abrangente para ser um auxílio / referência em análises territoriais;
- a similitude das tipologias entre estudos decorre de uma análise da paisagem cruzada com os processos que lhe dão forma.

Considerando que as formulações de resposta ao fenómeno têm privilegiado o desenho urbano<sup>52</sup> (enquanto meio privilegiado para o estabelecimento de um patamar de diálogo entre agentes), o estudo das tipologias de urbanização poderá ser a chave para a selecção, ou mesmo criação, de morfologias urbanas adequadas e estabilização de níveis de urbanidade diferenciados. A verificar-se esta inferência as tipologias de urbanização afiguram-se como um contributo valioso para a redacção e estruturação dos instrumentos de

<sup>52</sup> ver Quadro 2 e ponto 5 do 1.1.4. Reflexões

gestão urbanística a implementar, bem como para a sustentação de estudos para implementação de sistemas de infra-estruturação.

#### 1.2.4. Processos de ocupação urbana

Debruçar-nos-emos, agora, sobre os processos de transformação que possibilitam as tipologias de urbanização, que por sua vez configuram as estruturas de povoamento.

Tomando, mais uma vez, como ponto de partida o trabalho de Cidália Silva, verifica-se que os processos de transformação identificados resultam da reinterpretação do trabalho de Solà Morales<sup>53</sup>. Para o efeito considera que os processos de transformação resultam da combinação de três factores: o Parcelamento (P), a Infra-estruturação (I), e a Ocupação (O).

Substituiu o factor urbanização por infra-estruturação, dado o primeiro conceito estar intimamente ligado a um ambiente urbano, no sentido clássico, isto é, de malha organizadora do espaço público. Substituiu, ainda, o factor edificação por ocupação, para poder abarcar os diferentes usos e funções que as parcelas detêm, independentemente de conterem edificação, dado que nos povoamentos dispersos, desta natureza, os espaços verdes (vazios) são tão ou mais importantes que os espaços edificados (cheios).

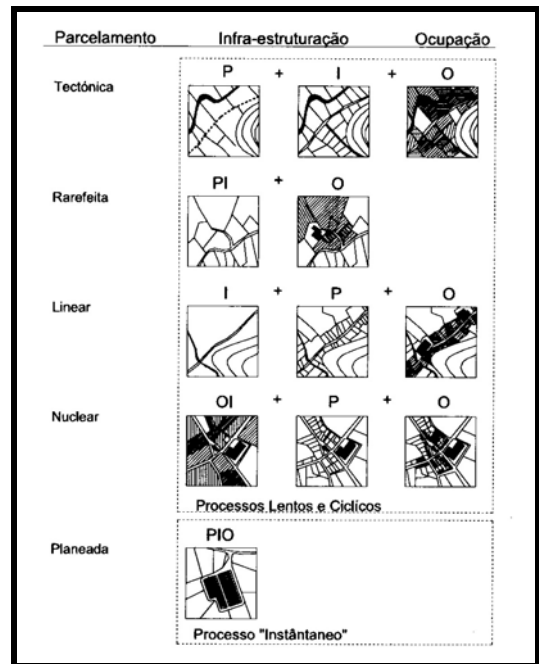


Fig. 13 – Ocupação no Vale do Ave

Fonte: Silva, "Saber ver o Difuso no Vale do Ave"

A combinação destes factores ao longo do tempo tem como consequência o aparecimento de tipologias distintas. Os processos que resultam da combinação dos factores podem ser agrupados em dois grandes grupos: o que decorre de processos lentos e cíclicos, normalmente associados a processos de auto construção promovidos por proprietários e agentes locais, parcela a parcela; e o que decorre da introdução de um procedimento jurídico distinto, onde a reconfiguração da(s) parcela(s), a infra-estruturação e a ocupação ocorre quase em simultâneo, com promoção, na maior parte dos casos, por promotores e imobiliários de esferas supra locais.

No contexto desta dissertação, procura de bases para o ordenamento dos povoamentos dispersos, os processos de ocupação devem corresponder, não tanto a processos históricos de formação das paisagens, mas aos processos e procedimentos legais que originam as edificações em parcelas com ocupações

<sup>53</sup> Manuel de Solà Morales, 1993, p. 86

agrícolas, pastoris, e / ou florestais. Conciliando a análise comparada entre o estudo para o Vale do Ave e o que lhe serviu de referência, e o enquadramento legal proporcionado pelos nossos regimes jurídicos, constatamos serem cinco os factores que intervêm nos processos de ocupação determinantes para a expansão da ocupação urbana e conformação dos povoamentos dispersos.

Considerando que a ocupação tem lugar sempre sobre uma parcela, e que para tal ocorrer a mesma tem de estar previamente servida por uma infra-estrutura de mobilidade, por muito singela que seja, os factores a considerar para a equação de uma matriz relativa aos processos de ocupação são:

- Parcelamento (P), sempre que a ocupação resulte da divisão da parcela inicial ou da união de duas ou mais parcelas, isto é, sempre que haja necessidade de reestruturação do parcelar;
- Infra-estruturação (I), sempre que haja a necessidade de abertura de novos arruamentos e novos espaços de usufruição pública, e/ou a dotação do espaço público (caminhos e vias) de infra-estruturas básicas complementares (redes de abastecimento de água e saneamento);
- Cedências (C), sempre que no processo de ocupação se verifiquem melhoramentos / ampliações do espaço público existente sem que tenham ocorrido obras de infra-estruturação (nos termos anteriores);
- Edificação (E), sempre que a ocupação principal se concretize na edificação;
- Ocupação (O), sempre que se verifique uma alteração da ocupação inicial (natural ou rústica) em função da proximidade de nova edificação.

A combinação destes factores, ou apenas o reconhecimento da ocorrência de alguns deles, auxiliam na percepção da configuração de tipologias de urbanização e das figuras jurídicas que as possibilitam. O que não poderão nunca traduzir são as morfologias adoptadas por cada intervenção, ou seja, não retractam a tipologia da edificação (unifamiliar isolada, geminada ou em banda; multifamiliar; blocos de apartamentos ou mistos; pavilhões industriais ou armazéns; comércio ou serviços) nem a sua relação face ao espaço público.

Para melhor compreensão do quadro seguinte, a introdução do factor tempo será representada por um sinal +, e a probabilidade de ocorrência de um factor, para além dos que caracterizam, sem sombra de dúvida, determinado processo fica expressa utilizando parêntesis.

Note-se que este quadro também não expressa os factores que sustentam a selecção dos processos de ocupação, nem o universo de legalidade em que ocorrem. Poder-se-á afirmar que as condições para a expansão através de processos não reconhecidos pelo planeamento, como refere Solà Morales, são cada vez mais escassas, até porque nas últimas duas décadas os povoamentos dispersos surgem com o consentimento da Administração Pública, Central e Local, resultado de elásticos meandros legais.

Quadro 4 - Processos de Ocupação Urbana

Tipologia	Processo	Combinação	Procedimentos / Figuras jurídicas
Urbanização	Ocupação		
Unidades Autónomas	A	PI+E	Loteamentos urbanos ou planos de pormenor
	B	P+E+(I)	Loteamentos clandestinos
	C	(I)E+(C)	Edificação em parcelas de maior dimensão
	D	PIE	Loteamentos urbanos Propriedade Horizontal (condomínios ou resorts) Utilidade Pública (em solo rural)
Linear / Espraído	E	I+(P)E	Quando decorre da abertura de uma nova via, ou transformação de um caminho em via pública pela Administração Local
	F	E+(C)	Edificação apoiada em infra-estrutura existente
	G	PC+E	Loteamento apoiado em infra-estrutura existente
	A	PI+E	Loteamentos para extensão de troços viários
	H	O	As parcelas tendem a perder a sua ocupação rústica para se tornarem expectantes / parques de estacionamento / stands
Avulso	F	E+(C)	Edificação apoiada em infra-estrutura existente

Sobre a caracterização e consequências “das transformações informais”, ou não reconhecidas, em Portugal transcrevo dois pequenos textos de Bruno Soares e Fonseca Ferreira.

Para Bruno Soares “os processos informais atingem todo o território nacional, seja através da construção ilegal dispersa nas zonas rurais de pequena propriedade, dos loteamentos que envolvem muitas das nossas cidades ou que alastram na costa alentejana e na região de Lisboa, ou das construções que aparecem sobre as praias de norte a sul do país. (...) A deficiente selecção dos terrenos em função da sua aptidão para uso urbano, a má implantação das malhas de arruamentos e de construções em relação aos sistemas naturais existentes e à configuração e topografia dos próprios terrenos, a má organização do tecido urbano e do espaço público dos bairros, denotam a “falta de cuidado” dos loteadores na promoção destas novas áreas urbanas.”<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Bruno Soares, 1987, p. 345, 349

Fonseca Ferreira destaca que “o loteamento ilegal e a construção não licenciada (usualmente designados de ‘clandestinos’) têm constituído a principal forma de expansão dos grandes aglomerados populacionais, nos últimos 25 anos. E constituem o ‘reverso da medalha’ da inexistência de uma política habitacional produtiva e acessível.

Na base da expansão da construção clandestina estão factores sócio-económicos: baixos rendimentos da população, preços elevados dos terrenos e das casas, estrangulamentos do sistema de crédito e monopolização da promoção. Mas estudos recentes têm demonstrado, igualmente, a influência da inadequação das tipologias habitacionais produzidas pelos sectores público e privado na expansão dos ‘clandestinos’. Uma parte significativa da população, recém imigrada dos campos bem como estratos médios urbanos, cansados da cidade, procuram na periferia um modelo de habitat unifamiliar e em forte relação com a natureza. Resumidamente estas são as causas que determinaram a forte proliferação da habitação clandestina.”<sup>55</sup>

### 1.2.5. Morfologias e densidades

As relações entre factores quantificáveis (n.º de habitantes, n.º de fogos, n.º de empregos, m<sup>2</sup> de abc...) e uma determinada área, vulgo densidades, são muito recorrentes na bibliografia consultada enquanto indicadores de caracterização dos territórios, mencionados em artigos, diagnósticos e relatórios.

A expressão “territórios de baixa densidade” é, também, muito frequente nos textos de caracterização de territórios ocupados com povoamentos dispersos, mas muitas vezes resulta da impressão pouco compacta que as morfologias adoptadas invocam na nossa memória. Por outro lado a relativização destes dados decorre do contexto cultural e da escala em que é feita a análise (visível no indicador pela unidade de medida da área). Se considerarmos a hierarquia das cidades, por exemplo, a relação entre os indicadores varia consoante o contexto.

Do mesmo modo, as “baixas densidades”, que exprimem baixas percentagens de ocupação do solo com construção e/ou população, também são interpretadas de modos distintos, não estando estabelecido um padrão universal que identifique os limiares das baixas, médias, altas ou muito altas densidades.

No contexto desta dissertação importa perceber de que modo as morfologias e as densidades são úteis na procura e formulação de respostas ao problema territorial identificado, inclusivamente por se relacionarem com as tipologias de urbanização e os processos de ocupação urbana. Para o efeito apresenta-se uma breve abordagem aos estudos sobre densidades e morfologias existentes na bibliografia consultada.

---

<sup>55</sup> Fonseca Ferreira, 1987, p. 276

Quadro 5 - Valores de referência para cidades europeias

	Europa	Portugal
Metrópoles	3,2 milhões de habitantes	0,3 milhões de habitantes
Cidades Médias	100 a 800 mil habitantes	13 a 45 mil habitantes
Bairros / unidades de vizinhança	6 mil hab (literatura anglo saxónica) 20 mil hab (cidades latinas)	≤ 6 mil habitantes

A preocupação de fornecer elementos de referência para os técnicos de planeamento em Portugal, surge esboçada nos estudos em que Costa Lobo<sup>56</sup> participa, considerando como base cidades com mais de 7.500 habitantes (média portuguesa). A densidade global resulta da relação entre o n.º de habitantes e a área total do perímetro urbano da cidade, incluindo equipamentos e espaços verdes (hab/ha). A densidade bruta expressa a relação entre o n.º de habitantes e os respectivos bairros ou quarteirões (partes da cidade – hab/ha).

Esta distinção torna-se importante porque as densidades brutas constituem um indicador para aferição dos níveis de urbanidade, isto é, para auxílio na identificação da necessidade de dotação de infra-estruturas e equipamentos numa determinada área.

O estudo da rentabilização, ou melhor ocupação, do espaço construído vs. infra-estruturação necessária à vida urbana (redes básicas, circulação, equipamentos e espaços verdes), remonta, para as sociedades contemporâneas, ao início do século XX, onde os modelos territoriais propostos por Howard e Le Corbusier, ou mesmo os estudos de Gropius são disso um exemplo. Tais estudos sugerem e comparam morfologias distintas mas, curiosamente, com densidades muito semelhantes.

Quadro 6 - Limiares de densidades (Portugal)

	Densidade Global	Densidade Bruta
Urbano de alta densidade	≥ 160 a 640	150 a 210
Urbano de média densidade	40 a 160	120 a 150
Urbano de baixa densidade	10 a 40	≤ 120
Para-urbano (disperso)	2,5 a 10	
Rural	≤ 2,5	

Fonte: Lobo, "Normas Urbanísticas", 1990

Lobo, "Planos Directores Municipais em fase de transição", 2003

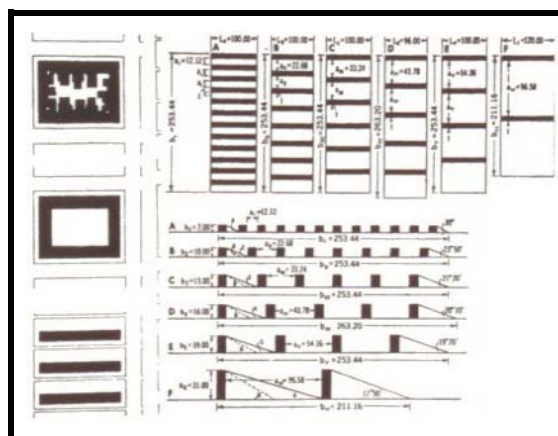


Fig. 14 - Diagrama de Walter Gropius (1930)

Fonte: Ruano, "EcoUrbanismo", p. 9

<sup>56</sup> Manuel Costa Lobo. [et al], 1990, p. 246 e Manuel Costa Lobo, 2003, p. 16



Tal acontece porque a distância entre os blocos construídos era determinada por uma altura e meia das edificações, no caso destas estarem orientadas a norte-sul, e duas alturas e meia se orientadas a nascente poente.

Posteriormente, na Escola de Cambridge, surgem estudos sobre as formas construídas pavilhonares, cruxiforme e em pátio cruxiforme, onde utilizando sempre como base a mesma área de terreno, o mesmo volume construído e a mesma profundidade, Leslie Martin constata que o arranjo em pátios cruxiformes não só apresenta, rigorosamente, a mesma quantidade de área construída que o arranjo das formas pavilhonares, como a altura do primeiro é, apenas, um terço deste último. “Este princípio é exemplificado pela aplicação ao troço da grelha de Nova Iorque compreendido entre, por um lado, a Oitava Avenida e a Avenida do Parque e, por outro, entre a 42ª e a 57ª Ruas. A proposta alternativa, que consiste num arranjo em pátios cruxiformes atravessados por corredores da passagem, apresenta a mesma volumetria construída e altura idêntica a um terço das formas pavilhonares.

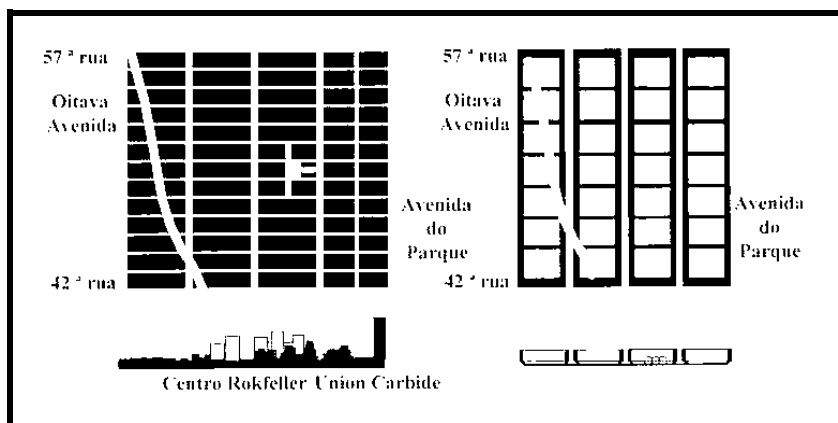


Fig. 15 - Grelhas urbanas para Nova Iorque

Fonte: Krüger, “Leslie Martin e a Escola de Cambridge”, p. 92

Ao fazer esta exemplificação Martin é taxativo, “ninguém quereria esta alternativa. O que é importante é saber que esta possibilidade existe quando descrevemos edifícios em altura e o discurso se resume à sua silhueta e não à maneira mais adequada de colocar espaço construído no terreno. A forma alternativa em pátio, considerada neste exercício, não é uma panaceia universal. Sugere uma alternativa que pode ter consequências importantes. Por exemplo, o espaço livre nos arranjos das formas pavilhonares resume-se a uma série de corredores de tráfego. Nas formas em pátio estes espaços serão livres de tráfego. Neste caso, as questões que precisamos de responder são: até que ponto cessamos de definir áreas construídas simplesmente por ruas e corredores? Em que condições poderemos considerar uma área como um espaço livre de tráfego rodeado por situações de tráfego perimetrais?”<sup>57</sup> O trabalho de Martin evidencia com muita clareza o impacto que as configurações construídas têm na percepção e vivência urbana: Nova Iorque não seria a mesma, mesmo que detivesse a mesma densidade populacional e construída. Tal era também a convicção de Le Corbusier transcrita na página 14.

<sup>57</sup> Leslie Martin, em Krüger, M., 2005, pp. 90-91

São as morfologias, e não as densidades, que traduzem a relação entre os territórios e os comportamentos e modos de vida, como demonstrado no estudo realizado pela Agência de Urbanismo da Aglomeração Marselhesa<sup>58</sup>, argumento que reforça a importância do desenho urbano no processo de formulação de respostas nos territórios ocupados por povoamentos dispersos.

Este estudo sobre as densidades em função das formas urbanas existentes no território vem demonstrar que não há forçosamente uma relação entre a densidade e a forma urbana, podendo o mesmo intervalo de densidade ser conformado por morfologias distintas. As morfologias é que incorporam, e induzem, comportamentos e modos de vida distintos, existindo, no mesmo estudo, a referência às preferências de habitação de grupos sociais e da percepção de segurança e qualidade que se adquire nesses espaços. Tais percepções estão muito relacionadas com a caracterização quer dos espaços públicos resultantes, quer da quantidade de espaços verdes (logradouros e jardins) na posse dos privados.

Ao analisarmos os 36 casos estudados nesta publicação da agAM verificamos que:

- As morfologias mais compactas, mesmo que não ultrapassem os 7 pisos, atingem densidades construtivas brutas ( $m^2$  de abc/ $m^2$  de bairro ou quarteirão) superiores a dois ( $COS \geq 2$ ), com mais de 100 fogos/ha, o que permite densidades populacionais superiores a 600 hab/ha (considerando que um fogo alberga três indivíduos). Para valores de COS entre 1 e 2 as densidades populacionais rondam os 300 hab/ha. Ora estes valores já seriam considerados altos se comparados com as referências das Densidades Brutas do Quadro 6.
- A variedade de morfologias que integram as densidades de COS entre 1 e 0,5 permitem densidades populacionais entre os 100 e os 300 hab/ha, correspondendo a médias densidades. Note-se que neste escalão já surgem morfologias que compõem estruturas de povoamento características dos povoamentos dispersos. Tal percepção resulta da pouca compacidade que as construções evidenciam, isto é, a percepção de urbanidade fica condicionada à importância e percentagem que os espaços verdes adquirem.
- Nas situações em que se constata valores de COS inferiores a 0,5 os exemplos traduzem opções por 2 a 3 pisos e densidades populacionais entre 6 a 60 hab/ha. Para valores de COS inferiores a 0,1 deixa de ser perceptível a existência de uma malha organizadora do território (seja ela ortogonal ou “mais orgânica”). É sobretudo a configuração do parcelar rural traduz a continuidade da ocupação.
- Neste estudo de Marselha não existem exemplos quantificados das estruturas lineares que admitem números de pisos superiores a 2.

---

<sup>58</sup> agAM, 2005

- A disposição geográfica dos casos estudados permite a leitura da grande variedade de densidades construtivas, e populacionais, nas coroas circundantes da cidade. As variações de densidades brutas de construção (COS) compreendem valores desde 0,2 até 2,4, o que dificulta a identificação e redação de normas de gestão urbanística a esta escala (municipal / supra-municipal).

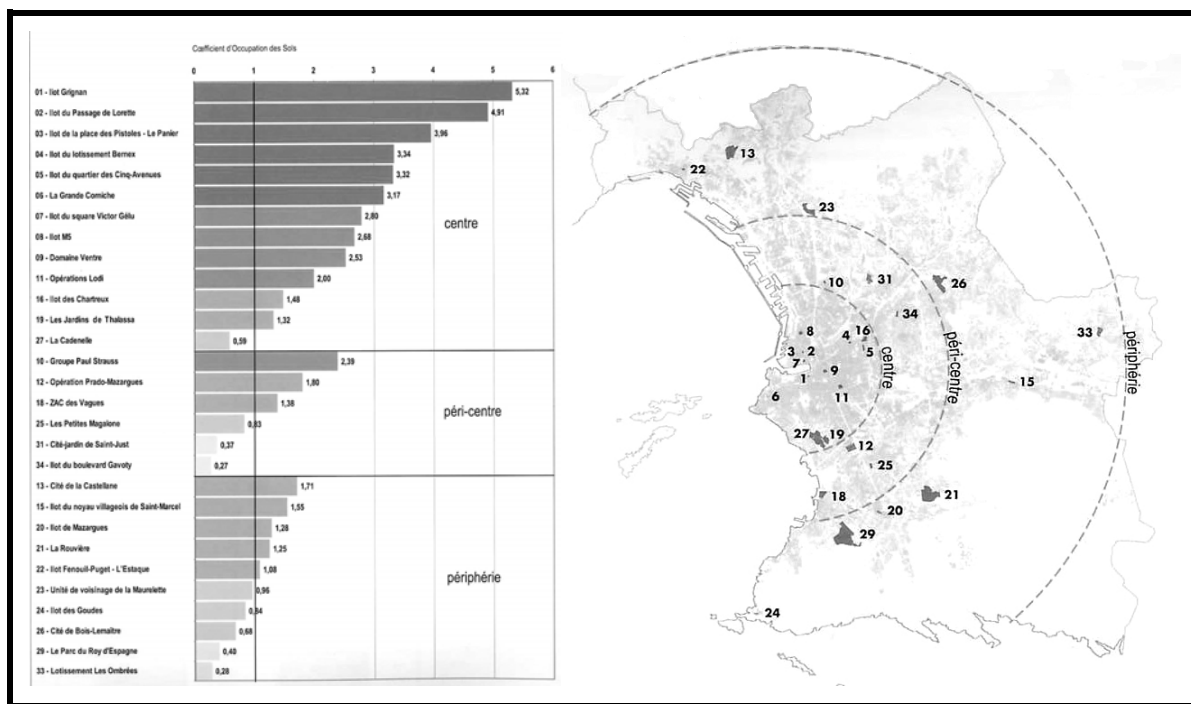


Fig. 16 - Variação de densidades em Marselha

Fonte: agAM, "Densité & formes urbaines", pp. 118-119

Também no Plano de Urbanização da Póvoa de Varzim (2005) Jorge Carvalho assume densidades iguais para morfologias distintas.<sup>59</sup> Segundo este autor<sup>60</sup> os valores de referência para balizar as densidades devem ser os constantes no quadro seguinte:

#### Quadro 7 - Densidades por fogo/ha

	Referência	Cidades Médias Portuguesas	Cidade Jardim	Cidade Radiosa
Alta densidade	80	70		85
Média densidade	45	45	35 a 55	
Baixa densidade	20	25		

<sup>59</sup> os parâmetros urbanísticos para HE3 e HE4 são idênticos no que respeita ao n.º fogos/ha (60 a 75) e ao índice bruto de construção (1,0 a 1,2), sendo que HE3 corresponde à tradicional morfologia compacta de cidade, formando quarteirões com um máximo de 4 pisos, e HE4 corresponde a blocos multifamiliares com 8 pisos, enquadrados por espaço verde.

<sup>60</sup> Jorge Carvalho, 2003, p. 207

Destas análises ressalta a importância que as morfologias exercem na memória colectiva e nos modos de vida das sociedades. Este argumento explica as preferências por ocupações “menos racionais” do ponto de vista da organização do território. Crê a autora que também terá sido por este facto que as orientações de Gropius e de Le Corbusier sobre os afastamentos das construções foram adulteradas, uma vez que a diluição da compacidade dos tecidos urbanos (apesar de com densidades igualmente altas se comparadas com a cidade tradicional) introduz uma dificuldade de percepção e orientação nesses mesmos espaços.

Acima dos 6 pisos perde-se a natureza telúrica da casa, e o sentimento de urbanidade é compensado pela possibilidade visual de se ter um vizinho a habitar numa distância de 15 metros da janela. A compacidade é, porventura, a principal característica dos aglomerados urbanos clássicos que proporciona o sentido de comunidade, segurança e identidade. Morfologias, que pese embora possam consignar densidades iguais, mas que sejam menos compactas, independentemente do número de pisos, tendem a ser percebidas como menos urbanas e menos densas do que na realidade podem ser.

A questão de como é que os agentes interpretam o território adquire aqui um particular relevo. Neste contexto saliente-se o artigo de Amine Benaissa, *Trois notions pour rendre compte de la densité*, de 1999. Neste artigo é posta em evidência a clivagem entre os motivos, noções e conceitos utilizados pelos diversos actores / agentes transformadores do território. Tomando apenas o exemplo da densidade, Benaissa demonstra os múltiplos significados do termo para cada actor (residente, associações de moradores, arquitectos, urbanistas, promotores, investidores, políticos), ilustrando os conceitos, reacções e expectativas de cada um no decorrer do processo de algumas urbanizações em França.

Deste trabalho ressalta a importância dos agentes na construção destes povoamentos dispersos, pois mais do que a conformação a um instrumento legal, o território é urbanizado com base em consensos de momento, fruto de múltiplas expectativas e da capacidade de alguns fazerem valer os seus conceitos e argumentos. E estes consensos estabelecem-se num momento privilegiado de interacção entre a Administração Pública e os particulares: a apreciação de processos de urbanização e/ou edificação.

Este diálogo consubstancia-se na apreciação de documentos que expressam uma intenção desenhada, um projecto, a adopção de uma morfologia, e a escolha de um processo de ocupação urbana, opções que determinam a bondade e pertinência face à sua integração no meio envolvente. Como decorre do texto de Benaissa a sensibilização para outras soluções urbanísticas e a capacidade para o seu bom acolhimento junto dos agentes depende da capacidade da Administração em transformar conceitos demasiado técnicos em significados e valores comuns.

Neste contexto, o fruto da experiência profissional da autora revela que é através do desenho urbano, e sobretudo das ilustrações que se promovem para melhor expor a solução desejada, que se processa com sucesso a sensibilização das questões relacionadas com a percepção da paisagem urbana pelos diversos agentes e pelo cidadão em geral.

Considerando:

- Que são as morfologias, mais do que as densidades, que melhor traduzem a relação entre os territórios e os comportamentos e modos de vida;
- Que os povoamentos dispersos podem conter estruturas de povoamentos com densidades médias e baixas, e que o seu nível de urbanidade é percebido em função da distância face a estruturas de povoamento mais compactas;
- A multiplicidade de noções e conceitos que os vários agentes detêm, bem como o modo como deles tiram partido;
- Que a conformação do território é resultado da intervenção essencialmente privada (múltiplos agentes);
- Que é através do desenho urbano que a Administração consegue estabelecer diálogo e consensos com os agentes privados, avaliando, inclusivamente, a qualidade intrínseca das propostas;

Conclui-se que as densidades perdem pertinência enquanto parâmetros urbanísticos conformadores do território, inclusivamente por serem incapazes de fornecer estrutura. São, contudo, indicadores preciosos, quer para elaboração de diagnósticos e monitorizações territoriais, quer para fundamentação de políticas públicas.

### 1.2.6. Reflexões

- 1 A percepção do fenómeno da dispersão territorial só pode ser compreendida na sua complexidade se existir a complementaridade de análises entre escalas, sejam globais (nacionais / internacionais), onde se podem equacionar orientações políticas e financeiras; regionais, onde se privilegia a análise da eficiência das redes (circulação, equipamentos, infra-estruturas básicas); e locais, para controle e qualificação dos territórios.
- 2 A esfera de influência que um município pode ter para a regulação dos povoamentos dispersos abrange as duas últimas escalas: a supra municipal / regional, e a municipal / local.
  - 2.1 Na escala supra municipal os povoamentos dispersos devem ser contextualizados face às estruturas de povoamento em presença, uma vez que:
    - a) o desenho e as opções de infra-estruturação irão variar (quer no traçado, quer nos agentes, quer nas soluções da sua gestão e manutenção), tendo sido identificadas quatro estruturas de povoamento: as metrópoles; as conurbações urbanas, onde se evidenciam dois tipos – as agrupadas e as lineares; e a estruturação pontual;
    - b) em Portugal não existe, ainda, uma cultura de planeamento supra municipal, visível na quase inexistência de planos regionais e intermunicipais de ordenamento do território, mas poderão ser aproveitadas todas as relações constituídas pelas associações municipais para fins específicos (abastecimento de água e saneamento) - neste aspecto as estruturas metropolitanas já incorporam, ou tendem a incorporar, entidades reguladoras autónomas, nomeadamente para os sistemas de transporte, o que não acontece nas outras estruturas;
    - c) a organização supra municipal permite, ainda, uma monitorização do fenómeno e a identificação de estratégias e políticas de solo adequadas às dinâmicas territoriais em presença.
  - 2.2 Na escala municipal / local a compreensão dos povoamentos dispersos é-nos dada pelas tipologias de urbanização, pelos processos de ocupação e pelas morfologias:
    - a) as tipologias de urbanização traduzem tecidos que compõem a paisagem dos povoamentos dispersos, tendo sido identificadas quatro principais, pese embora se admita que em situações muito específicas possam ocorrer variações destas: unidades autónomas; povoamentos lineares, em que incluem uma versão mais complexa, os espraiados; e os povoamentos avulsos;

- b) as configurações territoriais resultantes das tipologias de urbanização decorrem dos processos de ocupação urbana. Neste estudo foram identificados 8 processos distintos (sem traduzirem, contudo, o universo de legalidade em que ocorrem), resultantes das combinações entre os 5 factores essenciais para a ocupação: o parcelamento, a infra-estruturação, as cedências, a edificação e a ocupação;
  - c) o estudo das morfologias afigura-se, de um ponto de vista de intervenção pragmática, o mais útil para a selecção e redacção dos parâmetros urbanísticos, dado proporcionar uma plataforma de entendimento entre os diversos agentes com maior objectividade e clareza de discurso ao incorporar componentes de desenho urbano.
- 3 A paisagem, e especialmente a paisagem urbana, a que é percorrida e percebida pelo cidadão comum enquanto se movimenta pelos povoamentos dispersos, surge pouco qualificada em termos estéticos, funcionais e infra-estruturais, tendo sido identificado um momento privilegiado de interacção da Administração Pública com os vários agentes com intervenção no território para se promover a sensibilização e qualificação territorial: a apreciação de processos para urbanização e/ou edificação, facto que lhe atribui particular destaque na formulação de um sistema de regulação ao nível municipal.
- 4 Com a Anatomia do Disperso pretendeu-se perceber em que âmbitos é que um município precisa de investir / analisar para conseguir abarcar a complexidade de configurações territoriais existentes, e consequentemente poder esboçar um quadro de actuação perante elas.
- Da exposição de argumentos feita até este momento desenham-se dois desafios de natureza distinta:
- a) necessidade de aquisição de novas competências (políticas e técnicas) para a organização supra municipal, dado que a eficiência e eficácia das redes de infra-estruturas depende do desempenho desta escala de trabalho, tendo repercussões na oferta de qualidade de vida e níveis de urbanidade dos territórios à escala local;
  - b) habilidade de se desfazerem equívocos de raciocínio quando tentamos ler o “novo” território.





## Capítulo II – O Disperso no contexto europeu: casos de estudo

A informação exposta neste capítulo resulta do enorme contributo do Colégio Oficial de Arquitectos da Galiza e dos Consulados da Suíça e da Suécia, que para além de orientação para as páginas e documentos oficiais relacionados com toda a legislação aplicável, facultaram informações preciosas sobre a percepção que têm da aplicação dos seus sistemas jurídicos.

De acordo com o exposto no primeiro capítulo, os povoamentos dispersos ocorrem nos países de cultura ocidental, europeus e norte-americanos, constituindo tema de aceso debate há já, pelo menos, quatro décadas. Assumem configurações e densidades distintas nas várias paisagens europeias, com possibilidade de tipificação.

A actividade de planeamento e gestão urbanística tem sido, pelo menos no caso português, um meio para a tomada de consciência do fenómeno enquanto problema territorial bem como um campo de experimentação de soluções. Dado que estas actividades, e em particular a actuação municipal, se desenvolve mediante o sistema jurídico em que se insere, dedica-se este capítulo ao estudo comparado de três sistemas jurídicos europeus dedicados ao ordenamento do território.

Desta análise comparada não irá, certamente, resultar uma resposta universal para fazer face aos povoamentos dispersos. Pretende-se, tão somente, perceber qual o conjunto de valores, e respectivos meios, emanados pelo conhecimento doutrinário de cada exemplo, na expectativa de que da sua comparação possamos inferir dados que complementem o conhecimento adquirido pelos estudos científicos, académicos, bem como pela prática profissional.

## 2.1. A comparação como metodologia de aprendizagem

A comparação de sistemas jurídicos, no seu todo ou em parte, é uma metodologia comum que consiste em registar e explicar a origem e função das normas, identificar semelhanças e diferenças conceptuais (organização, conteúdo, aplicação) e inferir sobre a oportunidade de introduzir alterações ou adaptações ao nosso conhecimento. Constituem exemplos da necessidade e importância desta metodologia os trabalhos desenvolvidos no seio da comunidade europeia<sup>61</sup> ou em processos de investigação.

O estudo sobre a existência de mecanismos de regulação do disperso noutros países afigura-se como um meio para a compreensão do fenómeno, que em Portugal se desenvolveu a par da consolidação do planeamento físico territorial, e do significativo reforço dos quadros técnicos na Administração Pública.

Consciente de que o recurso à legislação comparada nos permite conhecer melhor a nossa legislação e obter pistas para o seu aperfeiçoamento, o estudo prossegue com uma análise comparada a três sistemas jurídicos europeus, em termos de ordenamento do território, incidindo sobre:

- a estrutura da organização administrativa,
- as competências dos municípios,
- as referências à problemática em apreço nos diplomas e documentos acedidos,
- o conteúdo das normas e a filosofia / postura por elas revelada,
- os instrumentos de gestão territorial que delas decorrem.

Com a análise da estrutura da organização administrativa e as competências de cada nível dessa estrutura pretende-se perceber qual o papel que os municípios detêm no planeamento e gestão do território, e de que forma é que a abrangência territorial de que dispõem pode fragilizar as suas competências ao nível da regulação dos povoamentos dispersos.

Por outro lado importará conhecer de que modo é que a estruturação do conhecimento de cada país, que para este efeito consideraremos apenas os diplomas directamente relacionados com o ordenamento do território, reflecte a percepção deste fenómeno. A análise dos diplomas, o conteúdo das suas normas e as tipologias de instrumentos de gestão territorial que definem afiguram-se um ponto de partida para o entendimento e filosofia de actuação que cada país defende para o ordenamento do seu território, mesmo que não manifeste expressamente a percepção que tem sobre o fenómeno do Disperso e as preocupações que dela resultam.

Os exemplos europeus seleccionados foram Espanha, mais concretamente as Comunidades Autónomas da Galiza, Castela e Leão, Estremadura e Andaluzia, face à contiguidade territorial e afinidade cultural, Suíça, dado ter sido a fonte directa da nossa actual legislação, e Suécia. Estes exemplos apresentam, ainda, a vantagem de algumas similitudes históricas, temporais e territoriais, traduzíveis, por exemplo, na enorme

---

<sup>61</sup> A este respeito ver, por ex., Europa 2000+ (1995); CE (1997); EDEC (1999); EEA (2006); COMMIN (2007)...

percentagem de solo urbano de natureza privada, reduzindo, assim, a complexidade da comparação e ao mesmo tempo apostando numa maior eficácia de resultados, caso se venha a pretender introduzir alterações no uso ou nos conteúdos dos nossos instrumentos de planeamento.

Esta metodologia não é, contudo, isenta de cuidados na sua aplicação. Existem factores históricos, culturais e religiosos, económicos e organizacionais que têm de ser ponderados, sob pena de incorrerem em interpretações erradas, quanto mais não seja pelo facto da contextualização das normas salvaguardar a percepção da evolução do pensamento pelo tempo.

A maior parte das normas surgem por imposições administrativas (seja por decorrerem de expansões militares, ex. direito romano ou o código napoleónico, seja por admiração e adopção de modelos estrangeiros, ex. planos zonamento), no entanto as principais características da família de Direito originária à formação do país tende a permanecer.

As famílias de Direito são essenciais para o reconhecimento da perspectiva cultural sobre o ordenamento territorial, evidenciando os principais temas e preocupações ao longo do tempo.

No contexto europeu existem, essencialmente, quatro famílias de direito: a inglesa, a napoleónica, a germânica e a escandinava.

Peter Newman<sup>62</sup> entende ainda que um novo agrupamento se pode estar a formar devido às recentes transformações geo-políticas na designada Europa de Leste.

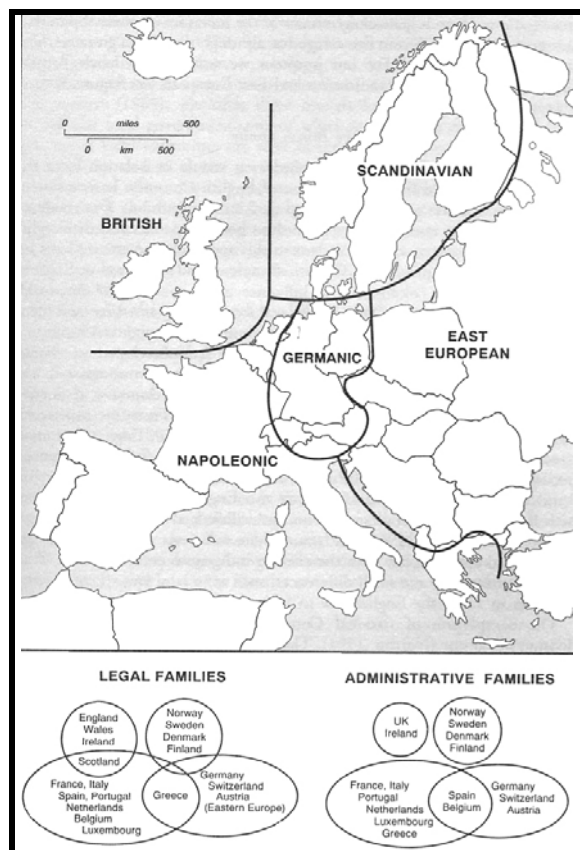


Fig. 17 - Famílias de direito europeias

Fonte: Urban Planning in Europe, p. 29

De acordo com este autor não basta identificar as famílias de Direito, existe ainda a necessidade de perceber a sua origem, *Legal Families*, e as actuais tendências demonstradas pelas *Administrative Families*. Os casos de estudo inserem-se, portanto, em três famílias de direito (*Legal Families*) distintas: a Romana/ Napoleónica, que abrange Espanha (e também Portugal); a Romana/ Germânica, que inclui a Suíça; e a Escandinava, onde se insere a Suécia. As actuais tendências administrativas revelam que a Espanha tende a aproximar-se do modelo germânico (*Administrative Families*).

<sup>62</sup> Peter Newnam, 1996

A família de direito Romana / Napoleónica tem como princípio orientador a codificação de princípios abstractos, reflectindo-se em normas de aplicação abstracta e genérica, como por ex. o Código Civil ou a Constituição, tentando salvaguardar os direitos e deveres dos cidadãos e organizações na vida em sociedade. Reflecte um percurso histórico dominado por expansões militares, sobretudo as romanas e as napoleónicas, em que a necessidade de regras claras e de aplicação genérica, passíveis de serem absorvidas pelos territórios conquistados e geridas pelo império, se impunha.

Este facto reflecte-se na importância atribuída à hierarquia de comando que compõe a organização administrativa e à construção de uma boa rede de infra-estruturas (sobretudo viárias). Regra geral, e apesar da subscrição do princípio da subsidiariedade, a organização administrativa do território é muito centralizada. A centralização do poder nas instâncias de decisão superior é também fruto da forte presença da religião católica e dos regimes didactoriais.

A necessidade de abertura de bons canais de comunicação para sustentação da organização dos impérios, em muito contribuiu para que um dos principais temas tratados nesta família de direito seja o do ordenamento territorial com base na abertura de vias e estabelecimento de planos de alinhamentos, em que os projectos de engenharia militar têm larga tradição. A regulação da construção, por seu lado, decorre do estabelecimento de normas urbanísticas genéricas e abstractas, também designadas de complementares e subsidiárias, cuja aplicação no território fica(va) a cargo de actores municipais privilegiados.

Na ausência de um poder central capaz da unificação de um sistema legal, o sistema legal alemão baseou-se na antiga Lei Romana, tendo assim prevalecido os ideais clássicos até ao séc. XVI. A família de direito Romana / Germânica caracteriza-se pelo seu pragmatismo: reconhece as especificidades de cada região, e portanto a regulação diferenciada, mas a necessidade de convergência em sectores vitais para o Estado. De acordo com o modelo federal alemão, por exemplo, o estado central divide grande parte das suas decisões com as regiões (Länder), entidades com estruturas representativas e legislação autónoma.

Por último, as leis nórdicas medievais foram influenciadas pela antiga lei germânica, tendo sido codificadas no séc. XVIII, e posteriormente reformuladas pelos ideais iluministas. Assentam no pressuposto de que um elevado grau de formação e informação do cidadão induz a soluções mais consensuais e, consequentemente, mais duradouras. Na família de direito Escandinava é comum existirem delegações do governo central nas regiões, mas são as estruturas locais que apresentam significativa autonomia, e estão organizadas para aumentar a eficiência na prestação de serviços à comunidade.

Um segundo aspecto que deve ser interpretado com cautela neste processo comparativo é a longevidade das normas. Se por um lado se apresenta como um factor explicativo do sucesso da sua aplicação e da razão do seu aparecimento, por outro as consequências territoriais decorrentes da aplicação das normas, regra geral, só são visíveis após uma ou duas décadas. Não quer com isto dizer que se devam menosprezar

as recentes alterações legislativas, pois pese embora não se possam constatar os efeitos da sua aplicação, representam uma tendência que importa conhecer.

Por último uma breve referência a um sistema de dados que utilizaremos no decorrer deste capítulo e que tem permitido a comparação de informação no seio da Comunidade Europeia: as NUTS<sup>63</sup>. A Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics) começou a ser utilizada no início dos anos 70, no âmbito da então Comunidade Económica Europeia entre o Eurostat, os serviços da Comissão e os Estados-Membros, com o objectivo de proporcionar uma repartição única, uniforme e hierárquica das unidades territoriais para a produção e difusão de estatísticas. A NUTS, para além de servir de referência no sistema de recolha, desenvolvimento e harmonização das estatísticas regionais ao nível comunitário e na análise sócio-económica das regiões, é utilizada para enquadrar as políticas regionais comunitárias. Neste campo, o critério utilizado para a definição das regiões elegíveis para serem apoiadas no âmbito dos fundos estruturais são as delimitações das regiões NUTS II ou III.

No topo da hierarquia da NUTS, surgem os Estados-Membros da União Europeia, sendo a estrutura de codificação da NUTS 2002 desagregada em três níveis, admitindo-se ainda a existência de dois níveis inferiores, as Unidades Administrativas Locais (LAU – Local Administrative Units):

Quadro 8: NUTS

NUTS	Limiares demográficos
NUTS I	3 a 7 milhões
NUTS II	800 000 a 3 milhões
NUTS III	150 000 a 800 000
LAU I	s/ valor de referência
LAU II	s/ valor de referência

---

<sup>63</sup> disponível em [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/home\\_regions\\_en.html](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html)

No contexto nacional, a NUTS foi aprovada em 1986, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 34/86, de 26 de Março, e posteriormente revista na versão publicada em 2002 (Decreto-Lei nº 244/2002, de 5 de Novembro), com o intuito de harmonizar a codificação nacional com a comunitária. Desde 5 de Novembro de 2002, o código de NUTS passou a ser igual ao definido pela legislação comunitária de suporte correspondente ao Regulamento (CE) nº 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, cujos anexos são alterados pelo Regulamento (CE) nº 105/2007 da Comissão, de 1 de Fevereiro.

## 2.2. Casos de estudo

### 2.2.1. Espanha

#### 2.2.1.1. O disperso em Espanha

Em Espanha os povoamentos dispersos variam significativamente de região para região.

A Galiza apresenta uma estrutura de povoamento semelhante à do Douro e Minho, onde a estruturação linear e as conurbações urbanas têm destaque. O povoamento avulso, para efeitos de segunda residência, também tem muita expressão nesta comunidade autónoma. De acordo com o autor de *Casas de Galicia, arquitecturas de urbanización difusa*<sup>64</sup>, a dispersão sucede por falta de um modelo urbano com peso para o território e pela inexistência de um modelo de planeamento global com órgãos de controlo independentes à escala regional e supramunicipal. A nova casa rural (vivenda, invariavelmente, de grupos profissionais que as constróem à sua medida, perto dos centros mas dedicadas ao ócio) é a imagem de um novo sistema cultural, ainda não estruturado, cheio de contradições e, sem dúvida, consequência da sua imaturidade.

A Galiza apresenta uma clara distinção territorial entre o litoral e o interior. Ao lado da indústria de base (construção naval, metalúrgica, têxteis) hoje em declínio, estão presentes poucas pequenas empresas especializadas em sectores tradicionais (da madeira, agro-alimentar), subcapitalizadas e pouco dinâmicas em termos de produtividade. As actividades industriais concentram-se principalmente na faixa costeira, nas províncias de La Coruna e Pontevedra; o interior continua a ocupar-se da agricultura, que mantém ainda um peso relevante na economia da comunidade. Com uma realidade territorial semelhante ao norte de Portugal, é dotada por uma vasta rede de caminhos medievais e de pequenos burgos que alimentam uma dispersão essencialmente linear / espraçada.

Na Meseta (Castela e Leão, e Estremadura) predomina uma rede de cidades médias, especialmente dedicadas a fortes pólos industriais, onde se verifica uma crescente densificação dos seus arredores em detrimento da desertificação dos pequenos aglomerados.

A área da Meseta, uma região agreste e com condições climatéricas desfavoráveis, sempre sofreu um notável atraso face ao resto do país. Tem taxas de produtividade muito baixas, predomínio de sectores industriais maduros, e percentagens de trabalhadores agrícolas decididamente superior à média nacional, assim como taxas de desemprego elevadas. Face ao seu contexto sócio-económico, não apresenta níveis de dispersão territorial significativos.

---

<sup>64</sup> Casas de Galicia, 2005, p. 198

Na Andaluzia reaparecem as conurbações urbanas, pese embora os seus núcleos sejam mais concentrados do que na Galiza. Os povoamentos dispersos desta comunidade advêm da forte aposta turística / cultural desenvolvida nas últimas décadas.

A população da Andaluzia é a maior do país, e encontra-se concentrada nas áreas urbanas em mais de 50%. Apesar de ser dotada de recursos minerais (carvão, chumbo, ferro e zinco), florestais, agrícolas, e de um imenso património cultural, apresenta, em finais dos anos 90, uma elevada taxa de desemprego, uma percentagem consistente de trabalhadores agrícolas, uma indústria fraca e diversificada, rendimentos baixos, carências ao nível das infra-estruturas de comunicação e dos serviços sociais. Para além do turismo parecem surgir sinais de vitalidade num tecido de sistemas locais monoprodutivos (têxteis, couro, vitivinícolas, alimentar e mobiliário). A estrutura de povoamento é pontual.

A identificação de povoamentos dispersos em Espanha não tem sido tarefa fácil na obtenção de consensos. Em *El poblamiento y el hábitat rural* dá-se conta da diversidade de povoamentos dispersos (concentrado, linear, intercalado) mesmo quando os enquadram apenas nos aglomerados rurais (91% dos núcleos com menos de 10.000 hab são rurais de acordo com estatística de 2007), que segundo as regras censitárias são os que dispõem de menos de 2000 hab. Como transformações recentes, últimos quinze anos, registaram-se:

- no interior, uma redução do tamanho dos núcleos, provocando o envelhecimento demográfico e escassez de infra-estruturas e equipamentos;
- no litoral, sobretudo a sul, um povoamento novo dedicado ao ócio que produz urbanizações, resorts, hotéis, campos de golfe..., alterando o carácter rural e agrário dos territórios;
- nas áreas periurbanas, a absorção dos povoamentos rurais pelo crescimento das cidades o que promove uma alteração de hábitos em quem lá vive.

#### 2.2.1.2. A estrutura administrativa

Apesar de deter uma Monarquia Constitucional a Espanha apresenta uma organização mais próxima dos estados federados (direito germânico) do que da herança napoleónica. Trata-se de um fenómeno relativamente recente com origem na constituição das Comunidades Autónomas, entre 1978 e 1985, após a queda da ditadura franquista. Com a aprovação da Constituição de 1978 e consequente transferência de poderes e competências de ordenamento do território para as diferentes instâncias regionais, as 17 Comunidades Autónomas passaram a poder elaborar as suas próprias leis nos domínios que deixaram de ser da competência do Estado, o que resultou na criação de diferentes instituições e instrumentos, conforme a região.

Em termos de ordenamento do território esta estrutura adquire o seguinte desenho:

1. Âmbito Nacional:
  - a. atribui-se ao governo a elaboração e aprovação das leis de aplicação nacional (semelhante às leis de bases) e dos planos nacionais e regionais para o desenvolvimento territorial (ex.: Lei de Montes, de Costas, e Plano Director de Infra-estruturas)
2. Âmbito Regional:
  - a. as Comunidades Autónomas têm competência para a criação e escolha dos instrumentos de planeamento e urbanismo;
  - b. compete-lhes a elaboração de planos regionais para definir as medidas de protecção do meio ambiente, determinar as infra-estruturas e integrar as políticas sectoriais;
3. Âmbito Intermunicipal:
  - a. as Comunidades Autónomas são divididas em Províncias, as quais podem homogeneizar normas urbanísticas nos seus domínios;
  - b. têm igualmente capacidade para desenvolverem planos e projectos;
4. Âmbito Municipal:
  - a. compete aos Municípios a operacionalização das disposições dos planos superiores e a elaboração de planos municipais, bem como a respectiva gestão urbanística;
  - b. com área semelhante às nossas freguesias, promovem planos para a utilização do solo com vigência limitada máxima de 4 anos, têm força de lei e são vinculativos para os particulares.



Quadro 9: Abrangência territorial dos municípios espanhóis

Âmbito			Área (km <sup>2</sup> )	Pop. (hab.)
NUTS I (7)	Associação de Comunidades Autónomas			
NUTS II (19)	Comunidades e Cidades Autónomas	Galiza	29.574	2.751.094
		Castela e Leão	94.223	2.487.646
		Estremadura	41.634	1.073.904
		Andaluzia	87.597	7.606.848
NUTS III (59)	Províncias e ilhas			
LAU I				
LAU II (8111)	Municípios	Galiza (315)	93,9*	4.800*
		Castela e Leão (2249)	41,9*	4.800*
		Estremadura (383)	108,7*	4.800*
		Andaluzia (770)	113,8*	4.800*

\*valores médios

Da análise do quadro infere-se que a acção municipal está confinada a áreas territoriais muito reduzidas o que certamente dificultará a percepção do fenómeno à escala supramunicipal caso as Províncias não se dedicarem à monitorização do território, e por outro lado, contribui para a competitividade territorial municipal alimentada pela pressão imobiliária (a visão micro do território).

### 2.2.1.3. Os diplomas relativos ao ordenamento do território

O sistema jurídico espanhol, no que ao ordenamento do território concerne, tem evoluído de um sistema centralizador para um sistema mais descentralizado e participativo.

O quadro legal que compõe o sistema jurídico espanhol para o ordenamento do território é vasto, nomeadamente dada a autonomia regional na matéria. A nível nacional, verifica-se um especial cuidado em matéria Ambiental. Já em 1859 se tinha constituído uma listagem das montanhas de utilidade pública, abrangendo cerca de 7 milhões de hectares de território. Mas ainda mais significativa foi em 1916 a aprovação da lei relativa aos parques nacionais, uma das primeiras na Europa depois da Suécia (1905), Rússia (1912) e Suíça (1914). Em 1931 o decreto sobre a protecção dos recursos naturais tinha ampliado o âmbito da salvaguarda da natureza, juntando aos parques nacionais os sítios naturais de interesse nacional.

Em 1933 foram instituídos os sítios culturais de interesse não só cultural, mas também histórico e arqueológico. Finalmente, em 1957, foi aprovada a “Ley de Montes”, que substituindo a de 1916, redefiniu toda a disciplina dos parques nacionais e sítios naturais, acrescentando às áreas protegidas os monumentos naturais de interesse nacional. Em 1989 estabeleceram-se as competências para a sua gestão, ficando os parques nacionais sob a tutela do Instituto Nacional por la Conservación de la Naturaleza, e os outros instrumentos dependentes directamente das Comunidades Autónomas.

A última das reformas da legislação urbanística a nível nacional traduziu-se no Decreto Legislativo 1/1992, mas acabou por ser fortemente contestada pelas Comunidades Autónomas que a acusou de inconstitucional na medida em que invadia as competências exclusivas das próprias Comunidades Autónomas. A 20 de Março de 1997 saiu uma Sentença do Tribunal Constitucional que anulou a maior parte da Lei de 1992. O resultado foi um mosaico de artigos provenientes das leis anteriores, de 1976 e de 1990 e das alterações efectuadas à Lei de 1992 não revogadas. É neste vazio que as Comunidades intensificam a sua actividade legislativa. Só com a Lei 6/1998, de 13 de Abril, relativa ao Régimen del Suelo y Valoraciones.

Como o nome indica, é deixado de lado o planeamento urbano (que passa a ser competência das Comunidades Autónomas) passando esta lei a dedicar-se apenas ao regime do solo e mais valias, ou seja, as leis relativas ao uso do solo e ao planeamento passam a ser da competência das regiões autónomas enquanto que ao Estado cabe o regulamento da propriedade do solo urbano, as avaliações e as expropriações ou procedimentos administrativos comuns. A lei do estado estabelece as várias possibilidades de planeamento e gestão dentro de uma estrutura única de regulamento da propriedade do solo urbano.

A dificuldade de entendimento entre as competências nacionais e regionais em Espanha, sobre o ordenamento territorial, continuam a ser tema de debate. O Estado tentou, com a Lei 8/2007 (RDL 2/2008), adaptar as competências regionais, atribuindo as competências no domínio do urbanismo aos governos regionais. Como nos explica Menéndez-Rexach, entende o Estado que a garantia de um desenvolvimento urbano sustentado deve constituir uma das principais preocupações dos poderes públicos regionais para fazer face à aceleração do processo do processo de transformação do solo encorajado pelos municípios. Com esta medida enquadram-se as tentativas regionais de regular o sector imobiliário, sector que goza da simpatia dos municípios, através de normas sobre a protecção da natureza e da paisagem, pese embora as disposições de salvaguarda de 500 metros a partir do limite marítimo, constituindo zona não urbanizável ou natural, terem sido encaradas como excessos ou medidas radicais.

O quadro legal espanhol separa claramente o planeamento da construção. Relativamente à construção constata-se que os diplomas das comunidades estudadas, elaborados em 1999, referenciam-se à Directiva 85/384/CEE, subscrevendo que “a criação arquitectónica, a qualidade das construções, sua inserção harmoniosa na envolvente, o respeito das paisagens naturais e urbanas, assim como do património colectivo

e privado, revestem um interesse público.” No âmbito nacional esta matéria foi alvo de aceso debate tendo culminado na publicação, em 2006, do Código Técnico da Edificação (CTE).

A identificação e pequenas notas sobre o conteúdo dos principais diplomas espanhóis sobre ordenamento do território encontra-se no Anexo 1 – Quadro 1. Da leitura desses diplomas as referências aos povoamentos dispersos não são muito evidentes.

Os diplomas de âmbito nacional datam de 1978, com actualizações em 1992 e 1998, e não existe qualquer menção sobre a problemática em apreço.

De um modo geral, e por se constatar o mesmo nos diplomas das quatro Comunidades Autónomas estudadas, os diplomas relativos ao ordenamento do território fazem sempre expressa menção à Carta Europeia de 1983, onde se definiu ordenamento do território como “a expressão espacial da política económica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade”, tendo como objectivos: o desenvolvimento sócio-económico equilibrado e sustentável; a melhoria da qualidade de vida da população, através do seu acesso a serviços e infra-estruturas públicas e ao património natural e cultural; a gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do meio ambiente, de forma compatível com a satisfação das crescentes necessidades de recursos, assim como com o respeito às particularidades locais; e a utilização racional e equilibrada do território, mediante a definição dos usos aceitáveis ou a fomentar para cada tipo de solo, a criação das adequadas redes de infra-estruturas e o fomento das actuações que melhor persigam o fortalecimento do espírito comunitário.

Dos diplomas analisados apenas 3 fazem alusões à existência de territórios com características compatíveis com a dos povoamentos dispersos:

- a Ley 9/2002, de 30 de Dezembro, alterada pela Ley 15/04, relativa à Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, dispõe no seu preâmbulo que:

*“la anarquía de construcciones y usos que está proliferando en los últimos años, el deterioro de las edificaciones, la falta de conclusión de muchas de ellas y la degradación del paisaje, provocada por los muchos movimientos de tierra inadecuados y el desarrollo tecnológico aplicado, muchas veces, de forma incontrolada al medio rural, justifican la presente Ley que trata de armonizar el desarrollo y bienestar del mundo rural con la preservación y revitalización de los bienes culturales y naturales tan preciados y fuente de recursos y patrimonio a conservar para legarlos a las generaciones futuras de este país.”*

- a Ley 5/1999 alterada pela Ley 10/2002, relativa ao Urbanismo de Castilha e Leon:

*“Como segundo objetivo se busca adaptar la normativa urbanística a las características y problemas particulares de Castilla y León: entre ellos, la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa, responsables de que no siempre puedan ser razonablemente satisfechos objetivos elementales de la*

*actividad urbanística pública; pero también de la relevancia que ha de darse al tratamiento del suelo rústico y de los pequeños Municipios. En efecto, Castilla y León es una Comunidad singular por su tamaño y por la estructura de su poblamiento: aquí lo que no es urbano no puede ser concebido como simple no urbanizable, y lo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural con valores propios.*

*Tampoco puede ignorarse el escaso grado de urbanización, apenas el uno por ciento del territorio, a pesar de la profunda herencia urbana de origen medieval; y desde luego, la falta del tamaño suficiente dificulta la eficacia de los servicios, muy vinculada al grado de concentración de la población servida.*

*(...) Procede en este sentido incorporar a la Ley la reflexión sobre el modelo territorial deseable para Castilla y León: hoy en día existen en su interior más de 6.500 núcleos de población, que forman un sistema de asentamientos humanos bien afianzado en el territorio. Dotar a estos núcleos de servicios urbanos ha costado y cuesta aún un notable esfuerzo de inversión pública, esfuerzo que habrá de mantenerse en el futuro para su ineludible conservación y mejora. Parece por ello lo más racional propugnar que las nuevas construcciones se realicen como norma general en los núcleos existentes, tanto para rentabilizar las inversiones públicas como para mantener la estructura territorial y demográfica, ya muy debilitada en extensas áreas de la región."*

- Ley 7/2002 relativa ao Urbanismo Andaluz:

*"La caracterización de su sistema de ciudades, la consolidación de fenómenos de aglomeración urbana en un buen número de centros regionales, la peculiaridad del urbanismo del litoral y su expansión creciente, la identificación de redes de ciudades medias, la dispersión de los núcleos rurales por el conjunto del suelo andaluz, entre otras, son realidades que esta Ley reconoce. (...)*

*Por otra parte, muchos de nuestros ensanches, barriadas y periferias han crecido sin las condiciones de calidad, equipamientos y servicios que hoy demanda nuestra sociedad; por ello se hace necesario contar con instrumentos urbanísticos que faciliten la reurbanización y el reequipamiento de la ciudad existente."*

Em Junho de 2006 os jornais galegos anunciavam que a nova Lei da Paisagem se sobreporá às disposições municipais por a superfície construída na costa da Galiza superar a média espanhola. Num dos artigos de *La Voz de Galicia*, Pérez Touriño, à data presidente do município de Sanxenxo, destacava que a medida governamental era necessária para preservar as áreas costeiras galegas do urbanismo incontrolado e para garantir a qualidade das águas das rias e rios da comunidade. Para o então Conselheiro do Meio Ambiente, Manuel Vázquez, pretendia-se proteger as «*señas de identidade de Galicia*», especialmente da pressão urbanística, e é neste âmbito que a norma em estudo obrigaria os municípios a elaborar um catálogo de

lugares de interesse paisagístico para que os critérios urbanísticos a estabelecer pela Xunta (governo da comunidade) fossem os mais adequados.

Sobre o conteúdo das normas refira-se a importância que tiveram as normas complementares e subsidiárias durante quase toda a duração do século XX, pois só com a criação das Comunidades Autónomas é que se verificou a proliferação de legislação mais adequada à diversidade das regiões e se proporcionou um aumento de planos municipais de ordenamento do território.

Tal como sucedeu com o quadro legal português, dado pertencerem à mesma família de direito, as principais regras urbanísticas espanholas assentam no estabelecimento de afastamentos e n.º de pisos, por ex.:

# NORMAS COMPLEMENTARIAS E SUBSIDIARIAS DE PLANEAMENTO PROVINCIAL

# 2

CLASIFICACIÓN DO CONCELLO ..... AREA 1/AREA 2

CLASIFICACIÓN DO SOLO ..... URBANO

TIPO DE SUELO ..... NÚCLEO RURAL

ARTIGO REGULADOR DAS NCSP ..... 22

CLAVE: SU.NR

---

**1.- ÁMBITO**

- Solos urbanos de Núcleos Rurais.
- Solos urbanos de N.R. delimitados con PDSU ou PDCU.
- Solos urbanos de Concellos con PXOU da LS 1956, que carezan de ordenación pormenorizada.
- Solos urbanos da Disp. Transitoria 3ª LASGA, nas condicións sinaladas no artº 22.

**2.- USOS**

Mediante licencia directa:

-Vivenda	-Comercial	-Administrativo e Oficinas
-Cultural	-Espectáculos	-Relixioso
-Docente	-Sanitario	-Asistencial
-Hoteleiro	-Garaxes	-Industria artesanal
-Pequena industria compatible.		-Instal. artº 24.3

**3.- CONDICIÓN XERAIS**

-Habitabilidade.....	segundo artº 15.
-Ruídos e Vibracións.....	segundo artº 16
-Harmonización.....	segundo artº 17.
-Proteccións.....	segundo artº 18.
-Infraestructuras.....	segundo artº 19. 1.

**4.- CONDICIÓN DE EDIFICACIÓN**

-Tipoloxía.....	Exenta ou pegada á existente
-Parcela mínima edificable.....	300 m² (1)
-Ocupación máxima .....	40% (3)
-Alineacións.....	Segundo PDSU ou alineac. consolidadas.
-Recuados	
A vías públicas.....	Lex. sectorial/mínimo 6,00 m do eixe
A lindeiros .....	3,00 m (2)
-Alturas.....	Baixo + 1 planta (7,00 m)
-Pendente máxima cuberta.....	30º
-Altura máxima de cumio.....	3,60 m
-Aproveitamento baixo cuberta.	Autorizado sen computar
-Chafrán.....	A 3,00 m do punto de intersección
-Beirís.....	10% ancho rúa/máximo 1,00 m
	3,00 m por enriba rasante

Fig. 21 - Normas Complementares e Subsidiárias Espanholas

#### 2.2.2.4. Os instrumentos de gestão territorial

Para facilitar a comparação com os restantes exemplos de estudo, a caracterização de cada instrumento foi sistematizada de acordo com o seguinte quadro, e o quadro resultante consta do Anexo 2.

#### Sigla e designação do Instrumento de Gestão Territorial

---

1. Natureza do instrumento (estratégica, programática, regulamentar);
2. Responsabilidade pela elaboração do instrumento;
3. Vínculo;
4. Principais objectivos;
5. Escala de publicação;
6. Enquadramento legal que o sustenta.

Refira-se que em Espanha as Normas Subsidiárias do planeamento continuam definidas no topo do sistema legal, orientando a gestão urbanística para as áreas ainda não abrangidas por planos municipais vinculativos dos particulares, ou cobrindo as suas omissões. A sua correcta aplicação encontrava-se contudo prejudicada pela facilidade de transformação da classificação do solo e sua fundamentação por parte dos municípios. Esta realidade só se alterou com a publicação dos PXOM. A legislação regional, entretanto publicada nas quatro comunidades em estudo, revela ainda uma presença muito forte das *ordenanzas* municipais, de edificação e de urbanização, das normas urbanísticas subsidiárias dos planos municipais, e de um largo leque de planos e/ou estudos de detalhe (correspondendo parte deles às nossas operações de loteamento).

### 2.2.2. Suíça

#### 2.2.2.1. O disperso na Suíça

Face à bibliografia consultada, as estruturas de povoamento territorial na Suíça também variam de cantão para cantão. Detém três áreas metropolitanas, Genève / Lausanne, Bâle, e Zurich, com a formação das respectivas coroas. Nas zonas montanhosas, onde a expansão se produziu de forma linear, surge agora o povoamento avulso com a proliferação dos chalets de montanha de fim de semana. Nas cidades localizadas junto aos lagos verifica-se um espraiamento até onde a topografia permite. Face ao relatório de 2005 do Département Fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication<sup>65</sup>, três quartos da população suíça vivem em aglomerações urbanas que se estendem sobre o campo. Esta evolução originou vastas zonas periféricas pouco estruturadas, misturando áreas de construção de baixa densidade com pedaços agrícolas, loteamentos de moradias unifamiliares, zonas de indústria e artesanato, pólos comerciais e hipers com gigantescos parques de estacionamento. O espaço rural continua caracterizado por uma baixa densidade populacional e edificatória, por uma forte dependência económica das zonas urbanas

---

<sup>65</sup> DETEC, 2005, pp. 3-10

(onde se têm localizado os ramos produtivos com alto valor e com forte capacidade de inovação) e pela importância reconhecida aos factores naturais e paisagem.

Neste documento evidenciam-se as seguintes tipologias: vilas e aglomerações; espaço rural péri – urbano (existem 3 categorias em função da acessibilidade por transporte público; e identificação dos centros rurais périurbanos de 5000 a 10000 hab); centros turísticos alpinos (divididos entre os que se inserem em aglomerações e os que estão fora de aglomerações); e o espaço rural periférico (2 categorias em função dos 500 habitantes por comuna; e distinção dos centros por n.º de habitantes – de 2000 a 5000, e de 5000 a 10000).

Os principais problemas identificados no espaço rural suíço são: o controle da dispersão da edificação ao longo das vias; compatibilizar a estabilidade económica das regiões, sobretudo as mais vocacionadas para o turismo, com a salvaguarda dos espaços naturais; a capacidade de subsistência a longo termo das comunas menos populosas e mais afastadas, e da preservação dos empregos e da capacidade estatal para garantir as infra-estruturas regionais. São nestes espaços que residem 1.6 milhões de habitantes e de 660 000 activos, entre explorações agrícolas e PME. O ritmo de construção da urbanização é o equivalente a 1m<sup>2</sup> por segundo, tendo sido constatado que um terço desta nova área se destina a moradias individuais. Dados de 2002 comprovam que 13% dos projectos de construção em curso se localizam fora dos perímetros urbanos, os quais permanecem com folga suficiente para a expansão demográfica e construtiva.

As modificações dos comportamentos de mobilidade tiveram fortes incidências no ordenamento do território. Entre 1960 e 2000, por exemplo, houve uma explosão da mobilidade, com a duplicação da frequência dos comboios e quintuplicado o tráfego rodoviário, tendo como referência um substancial agravamento após 1994, altura onde o lazer se tornou o principal motivo para as deslocações, e com elas o aumento das externalidades negativas (ruído, poluição atmosférica, descaracterização dos lugares naturais e construídos). As aglomerações, em particular Zurich, Bâle, Berne, Lausanne e Genève, viram reforçadas as suas capacidades de centros de gravidade de movimentos pendulares, cujo aumento se deve a pessoas que habitam na periferia e trabalham na cidade. A dinâmica e aposta na rede rodoviária permite que cada aglomerado esteja, no máximo, a uma hora de distância do mais próximo. A acessibilidade em transportes públicos é excelente, pese embora os tempos de percurso tenham aumentado (com excepção dentro das grandes áreas metropolitanas onde houve um investimento maior na criação de várias modalidades de transporte público). Apenas o sistema ferroviário não acompanhou tal evolução. Em comparação com as metrópoles estrangeiras a mobilidade suíça é excelente.

A população urbana representa 67,5% do total. O território é fortemente urbanizado às custas das zonas húmidas, saneadas em cerca de 90%, e da extensão florestal, circunscrita a um quarto da superfície territorial. Apenas 9 cidades ultrapassam a fasquia dos 100 mil habitantes, acolhendo mais de um terço da população suíça. No registo cantonal existem as cidades que acolhem os principais serviços (com 30 a 80 mil

hab) e as pequenas (15 a 30 mil hab). A fixação dispersa, típica das realidades de montanha e amplamente difundida na região alpina, é representada por propriedades fundiárias e pequenos núcleos rurais. Existe um eficiente sistema de transportes (rodoviário e ferroviário) que permite uma ligação relativamente rápida entre cantões e à grande rede viária.

#### 2.2.2.2. A estrutura administrativa

A Suíça é uma República Federal composta por 26 estados, que correspondem aos cantões com os mesmos nomes (à excepção dos semi-cantões de Basileia cidade e Basileia campo, que formam o cantão de Basileia; Ausser Rhoden e Inner Rhoden, formam o de Appenzell; e Obwalden e Nidwalden o de Unterwalden), dando lugar à repartição tradicional em 23 cantões. Cada estado está dotado de Assembleia (Grande Conselho) e Governo (Conselho de Estado) próprios.

Existem três níveis de governação: o nacional ou confederado; 26 cantões e 2889 comunas. Cabe à confederação a coordenação das actividades nacionais e a participação no planeamento dos cantões. A Constituição Federal de 1874 estabelecia responsabilidade federal para assuntos relacionados com a defesa, comércio e assuntos legais. Com a reformulação da Constituição em 1999 os cantões detêm todos os poderes não especificamente delegados à confederação. O estado federal é motivado, entre outras razões, pela existência de uma forte heterogeneidade étnica e cultural, quatro grupos linguísticos e duas religiões. Existem quatro áreas bem delimitadas: a alemã (centro e nordeste: Berna, Zurique...), a francesa (ocidental: Genebra, Vaud, Friburgo, Neuchâtel, Jura), a italiana (Ticino) e a romanche (Grissons). Desta forma, e face às inúmeras influências históricas, linguísticas e religiosas que caracterizam a diversidade cultural Suíça, cada cantão desenvolve as suas regras.

No contexto desta dissertação optou-se pelo estudo do sistema jurídico relacionado com o ordenamento do território em quatro cantões, cada um deles proveniente das quatro áreas de influência distinta supra mencionadas: Berna, na área de influência do direito alemão; Genéve, na área de influência do direito francês; Grisons, único cantão de influência romanche; e Ticino, único cantão com influência do direito italiano.



Em termos de ordenamento do território esta estrutura adquire o seguinte desenho:

1. Âmbito Nacional:
  - a. atribui-se ao governo a elaboração e aprovação das leis de aplicação nacional (semelhante às leis de bases) e dos planos nacionais e regionais para o desenvolvimento territorial
2. Âmbito Regional:
  - a. os Cantões têm competência para a criação e escolha dos instrumentos de planeamento e urbanismo;
  - b. compete-lhes a elaboração de planos regionais para definir as medidas de protecção do meio ambiente, determinar as infra-estruturas e integrar as políticas sectoriais;
3. Âmbito Intermunicipal:
  - a. uma boa parte dos cantões, pela sua dimensão, dispensam a intermunicipalidade;
  - b. existem cidades, sobretudo as maiores, que resultam da aglomeração de comunas pelo que a sua gestão pode ser encarada intermunicipal face à existência de um conselho;
  - c. existe a figura de associações para fins específicos, utilizada para garantia da eficiência das redes infra-estruturais e de equipamentos.
4. Âmbito Municipal:
  - a. compete aos Municípios a operacionalização das disposições dos planos superiores e a elaboração de planos municipais, bem como a respectiva gestão urbanística;

Esta regionalização por cantões abrange áreas territoriais de intermédia dimensão, entre os 5 000 Km<sup>2</sup>, o que lhes permite ter uma boa noção da eficiência das redes de infra-estruturação. Existe um esforço significativo de monitorização do território que permite a correcção de políticas públicas, prestado por agências governamentais como a ARE – *Office Fédéral du Développement Territorial*.

As comunas são de pequena dimensão e tendem a focalizar a sua atenção para a escala micro. Debatem-se com sérios problemas de autonomia e sobrevivência económica, pelo que se tem vindo a registar um decréscimo do número de comunas desde 2004, em prol da aglutinação de umas por outras. Em 2006 registavam-se 2889, em 2009 apenas 2636.<sup>66</sup> De acordo com o secretário da Associação de Comunas Suíças, o tamanho das maior parte das comunas é tão pequeno que não conseguem ter corpo administrativo e económico para fazer face às suas obrigações públicas. O sistema de administradores das comunas por

---

<sup>66</sup> [www.swissworld.org](http://www.swissworld.org)

voluntariado já não é compatível com a análise de processos e áreas técnicas mais complexas como desemprego, serviços sociais vários, economia urbana, análise jurídica.

Quadro 10: Cantões suíços estudados

Âmbito			Área (km <sup>2</sup> )	Pop. (hab.)
	República Federal			
	Cantões (26)	Berna	5 959	950 209
		Genève	282	419 254
		Grissons	7 105	186 105
		Ticino	2 812	314 563
	Associação de Comunas para fins específicos			
	Municípios / Comunas (2 636)		50 a 200*	500 a 2 300* as cidades atingem 180.000*

\*valores médios ou intervalos de valores

### 2.2.2.3. Os diplomas relativos ao ordenamento do território

A Confederação Helvética tem tradições muito antigas: remontam ao séc. XIII as intervenções legislativas para a protecção das florestas, em 1914 criam-se os parques nacionais e áreas protegidas. Em 1966 saiu a Lei Federal sobre a protecção da natureza e da paisagem, em 1968 a lei federal sobre a caça, a protecção dos mamíferos e a da fauna ornitológica. É essencialmente desenvolvida pelo Ministério do Interior.

Existem quatro áreas bem delimitadas: a alemã (centro e nordeste: Berna, Zurique...), a francesa (ocidental: Genebra, Vaud, Friburgo, Neuchâtel, Jura...), a italiana (Ticino) e a romanche (Grissons). Todas estão abrangidas pela *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire* (LAT), de 1979, onde se destacam os temas relacionados com a conservação da paisagem, a contenção dos perímetros, e com critérios racionais de implantação da construção. Contudo, analisando com um pouco mais de detalhe, os cantões de influência alemã, como Berna, privilegiam a regulação da construção (*Loi sur les Constructions*, e *Ordonnance sur les Constructions*, ambas de 1985) onde estabelecem as regras urbanísticas de aplicação cantonal. As múltiplas referências à paisagem e à integração urbana como condicionante da construção surgem através da interdição da construção em zonas de risco (art.º 6º), dos afastamentos às vias e às linhas de água (remetidos para as leis RSB 732.11 – *Loi sur la construction et l'entretien des routes* (LCER), de 1964, e RSB

751.11 – *Loi sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux* (LAE), de 1989), e da definição de regras complementares para as comunas rurais que não tem regras específicas (RSB 723.13 - *Décret concernant le règlement-norme sur les constructions*, de 10Fev1970), onde se definem maiores afastamentos para as fachadas com maior exposição solar – art. 12º; limitando cerceas em apenas dois pisos, r/c +1 – art. 17º; e fazendo múltiplas referências à paisagem como condicionante da construção.

O cantão de Genève, de influência francesa, denota a importância das vias no ordenamento do território. A *Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités*, de 1929, ainda em vigor, determina o conteúdo dos *plan localisé de quartier* sempre que seja necessário garantir a execução ou manutenção de uma via (art. 3º), o conteúdo dos planos de utilização do solo (art. 15ºB) e a contribuição dos proprietários confinantes com as vias na sua execução ( art. 19º). A evolução legislativa ocupou-se, gradualmente, em conferir maior substância ao conteúdos dos planos (*Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement*, de 1978, onde se aprofunda a contribuição dos privados na realização de equipamentos e infra-estruturas; e na *Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, de 1987, na qual se tipificam os instrumentos de gestão urbanísticas e se integram alinhamentos das leis das estradas e da água – art. 13º, e os *plan localisés agricoles* (art. 20º) que organizam os espaços rurais agrupando as construções).

A identificação e pequenas notas sobre o conteúdo dos principais diplomas suíços encontra-se no Anexo I – Quadro 2.

#### 2.2.3.4. Os instrumentos de gestão territorial

Para facilitar a comparação com os restantes exemplos de estudo, a caracterização de cada instrumento foi sistematizada de acordo com o seguinte quadro, e as tabelas resultantes constam do Anexo 2.

##### Sigla e designação do Instrumento de Gestão Territorial

1. Natureza do instrumento (estratégica, programática, regulamentar);
2. Responsabilidade pela elaboração do instrumento;
3. Vínculo;
4. Principais objectivos;
5. Escala de publicação;
6. Enquadramento legal que o sustenta.

A diversidade de planos existentes nos quatro cantões estudados permite-nos apenas, e com segurança, adiantar a existência de:

- Planos Directores Cantonais, onde se sublinha a natureza estratégica do documento elaborado à escala 1:50 000 (com similitudes aos nossos planos regionais mas para áreas semelhantes às nossas associações de municípios);
- Planos Directores Comunaes, com expressão idêntica aos nossos Planos Directores Municipais mas não vinculativos para os particulares;
- Planos de Urbanização (para utilizar a nossa designação face à variedade encontrada nos cantões), que sustentam a gestão urbanística dentro do solo urbano mas ineficazes perante a proliferação de edificação em solo rural.

### 2.2.3. Suécia

#### 2.2.3.1. O disperso na Suécia

Na Suécia a dispersão territorial tem diminuta expressão.

Em *Cidades do Amanhã*, Peter Hall<sup>67</sup> faz menção que na Suécia as casas unifamiliares subiram repentinamente para 32% do total das novas moradias construídas em 1970, atendendo a preferências individuais indicadoras do que nada menos que 90% dos suecos preferiam casas a apartamentos.

A planificação territorial sueca soube evitar as grandes aglomerações urbanas, descentrando as funções numa densa rede de cidades pequenas e médias, entre os 2 000 e os 50 000 habitantes (100 hab/km<sup>2</sup>), que em conjunto assimilam mais de metade da população (85% da população é urbana). Também a norte prevalecem os centros urbanos, menos densos, mas igualmente bem dotados de serviços, enquanto o estabelecimento esparso (5 hab/km<sup>2</sup>), em casinhas de típica cor vermelha e cabanas de madeira, continua a pontuar as paisagens florestais e lacustres, em áreas protegidas ainda consideravelmente vastas, cuja fruição consegue, na verdade, ser mais facilmente feita pelos turistas estrangeiros do que pelos próprios residentes. No sul, a população que se dedica à agricultura é constituída por pequenos proprietários, com uma média de 2 a 10 hectares de terreno. Nas estatísticas suecas o que distingue os aglomerados urbanos dos rurais é fasquia dos 200 habitantes. Existe um forte desequilíbrio na distribuição da população devido às condições geo-físicas e climatéricas. O alcance dos cursos de água é oscilante e está estreitamente ligado às condições da neve; geralmente na primavera e no início do verão, depois de derreter a neve, verifica-se o período de cheia, enquanto que as águas baixas ocorrem de inverno e no fim do verão; no entanto, os lagos intercalados com os rios servem para regular o seu defluxo a qualquer momento.

---

<sup>67</sup> Peter Hall, 1988, p. 372

A esperança de vida ultrapassa os 80 anos e a mortalidade infantil é calculada como estando entre as mais baixas do mundo. Este contexto resulta em grande medida de intervenções de política social amplamente generalizadas, até chegar às zonas mais isoladas do Norte através de redes de infra-estruturas e serviços sócio-sanitários e assistenciais, de modo a constituir um modelo de ordenamento sócio cultural e político de carácter original.

Pese embora este contexto, existe um largo debate no meio político, académico e científico que tem evoluído para encarar a cidade como forma e fenómeno<sup>68</sup>. Investigadores são unânimes em aceitar que os anteriores modelos territoriais não se adequam às exigências da nova urbanidade. A questão em debate está em saber que valores devem ser privilegiados na construção desta nova urbanidade. O modelo da cidade compacta, antítese da ocupação dispersa, apesar de evidenciar ganhos de escala e de eficiência nas infra-estruturas, equipamentos e serviço, não responde quer aos anseios do urbanita actual quer às questões ambientais. E neste ponto existe um conflito entre os instrumentos públicos reguladores do território e a integração dos novos ideais nas normas existentes.

A polinucleação e a integração das estruturas verdes são, geralmente sub-avaliadas em detrimento do conhecimento económico existente sobre actividades e infra-estruturas, não havendo muita certeza sobre a quantificação das externalidades positivas que proporcionam.

Por outro lado, ainda não existe consenso sobre as implicações do diálogo e parcerias público-privadas nos processos políticos e legitimação democrática das decisões.

#### 2.2.3.2. A estrutura administrativa

A procura da responsabilização máxima dos municípios pelas decisões de planeamento tem na Suécia um dos seus expoentes. Cabe ao governo central zelar pelo interesse nacional, impondo orientações sobre áreas ecológicas sensíveis, áreas de lazer e turismo de importância nacional, abastecimento de água e recursos geológicos, e ainda, sobre a localização de indústrias perigosas (centrais nucleares e indústrias químicas). A sua intervenção no planeamento municipal está limitada às situações em que se verifiquem ameaças ao interesse nacional ou haja perigos para a saúde e segurança pública. O nível regional de planeamento não tem muita expressão, dado o carácter consultivo dos planos regionais, funcionando como coordenação e pesquisa. Os municípios têm o monopólio do planeamento e urbanismo, através de uma longa e histórica tradição fundamentada nas condições sócio-económicas de ocupação do território.

---

<sup>68</sup> FORMAS, 2005, p. 31

Os municípios dispõem, por exemplo, do poder de implementar impostos independentes, sendo que uma boa parte da população só paga os impostos municipais. Esta gestão está a cargo de um conselho municipal eleito por votação directa ao mesmo tempo que ocorrem as eleições para o Governo, e é composto por 31 a 101 membros, consoante o tamanho do município. Este conselho reúne-se 6 a 10 vezes por ano, mas os seus membros integram comissões de trabalho que acompanham e orientam o trabalho técnico e administrativo bem como a participação pública.

Por esta razão se contextualiza a perplexidade do Professor Lennart Hansson<sup>69</sup> quando no seminário *Rumo à nova lei das finanças locais em Portugal* afirmava, perplexo, que na Suécia não existe um histórico sobre endividamento dos órgãos da função pública, nem que tenha alguma vez existido a necessidade de limitar o crédito ou o endividamento por lei. A concentração de tarefas a cargo dos municípios, destituída de uma política de financiamento dependente do governo central, permitiu encontrar metodologias com evidentes reduções de custo.

A programação urbanística dos anos 80 operou mediante a transferência de funções de serviço público, assistenciais, financeiras e culturais para fora da capital, com o objectivo de contrariar fenómenos de congestão, com base numa decisiva reconcepção das próprias divisões administrativas do país, realizada entre os anos 50 e 60. Este último plano de intervenção levou à incorporação das tradicionais freguesias em 289 comunas, segundo a utilização de parâmetros ideais para um reordenamento regional, tendo em conta as individualidades locais e as exigências da população das diversas unidades relativamente ao ensino, à assistência e à oferta de tutela dos vários contextos ambientais. Deste modo as quatro cidades principais oscilam entre os 250 e os 500 mil habitantes, num segundo nível excedem os 100 mil habitantes e a esmagadora maioria das cidades suecas oscila entre os 2 e os 50 mil habitantes.

Em termos de ordenamento do território esta estrutura adquire o seguinte desenho:

1. Âmbito Nacional:

- a. atribui-se ao governo a elaboração e aprovação das leis de aplicação nacional (semelhante às leis de bases) e dos planos nacionais e regionais para o desenvolvimento territorial

2. Âmbito Regional:

- a. As regiões dispõem de Departamentos que acompanham e orientam a actuação municipal

---

<sup>69</sup> Lennart Hansson, Professor Associado de Economia e Gestão Financeira, manager no Departamento de Finanças e Governação da Associação de Autoridades Locais e Regionais da Suécia – SALAR., no período de debate do seminário ocorrido no auditório do CEFA, em Coimbra, a 21Fev07

### 3. Âmbito Intermunicipal:

- a. Os condados detêm um governador nomeado pelo governo, e uma assembleia legislativa chamada conselho de condado (landsting);
- b. o governador civil do condado acompanha a implementação das medidas tomadas pelo estado, e é responsável por questões administrativas como impostos, pesca, comunicações, igualdade de géneros, meio ambiente, etc...
- c. e o conselho tem a responsabilidade por questões como saúde pública, cultura e infra-estruturas do condado (questões políticas).

### 4. Âmbito Municipal:

- a. Compete aos Municípios o planeamento do território e a respectiva gestão urbanística.

Apenas para efeitos comparativos seleccionamos quatro regiões suecas:

Quadro 13 – Regiões suecas estudadas

Âmbito		Área (km <sup>2</sup> )	Pop. (hab.)
NUTS I (3)	Grupos de Regiões		
NUTS II (8)	Regiões	Norrbottnen	253 632
		Scania	1 145 090
		Stocolma	1 850 467
		Uppsala	298 655
NUTS III (21)	Condados		100 000 a 700 000*
LAU I			
LAU II (290)	Comunas	30 a 20 000*	3.000 a 100.000* as cidades chegam aos 700.000

\*valores médios ou intervalos de valores

Durante o inquérito/ investigação, que ocorreu durante cinco anos no início de 80, sobre o exercício do poder e da democracia na sociedade sueca, constatou-se que as pessoas envolviam-se com mais empenho e facilidade nos assuntos da comunidade com melhores estruturas de poder local do que com a racionalização da despesa pública via concentração das estruturas de governação. Este envolvimento local proporciona um aumento da consciência política de determinados assuntos, cuja existência estaria certamente condenada na

agenda política se ninguém lhes desse voz. Esta forma de democracia introduz equilíbrios que outros modelos democráticos não atingem.

Com a alteração da política económica e das condições da actividade industrial e comercial, que passa a preferir localizar-se junto de infra-estruturas já realizadas, caminho de ferro e portos de mar, o planeamento destas actividades exigiu uma forte componente de negociação, muitas vezes resultando num consórcio entre os interessados, companhias de seguros e o município, onde o município consegue adquirir algo que deseje, o interessado vê a sua pretensão ajustada ao plano e as companhias de seguros garantem o financiamento. Este método foi muito contestado pelo seu secretismo e pouco envolvimento democrático.

### 2.2.3.3. Os diplomas relativos ao ordenamento do território

O elemento que diferencia as cidades suecas é a forte presença da natureza, com inúmeros parques e jardins que lhes conferem um elevado nível de habitabilidade, e uma política orientada para uma recuperação do território em função de uma promoção de natureza cultural. Na Suécia o ambiente é considerado um importante recurso a tutelar e utilizar de forma sustentada, tendo sido o primeiro país da Europa a instituir parques nacionais (1909). Todos os cidadãos são titulares do direito de público acesso que os autoriza a viverem no meio natural e a usufruírem dele sem autorização nem mesmo dos eventuais proprietários. Um direito que deve, porém, ser exercido de forma a não coincidir sobre a possibilidade equivalente dos outros potenciais fruidores desta e das futuras gerações.

Esta atenção dada ao ambiente e aos riscos naturais resulta das difíceis condições geográficas. Das baixas temperaturas a norte aos riscos de cheias a sul, desde sempre tiveram que aprender a lidar e a respeitar os ciclos e riscos naturais, transformando essas preocupações em aspectos culturais profundamente enraizados.

No Quadro 3 do Anexo I encontram-se identificados os principais diplomas relacionados com o ordenamento do território. Destacam-se dois: o Planning and Building Act (Plan- och Bygglagen, PBL) e o Environmental Code (Miljöbalken, EC). O Código Ambiental constitui um chapéu para todos os actos que possam constituir efeitos significativos para o ambiente, entre eles o planeamento. O Código permite ainda distinguir o que são as preocupações de interesse nacional e regulamenta-as, tais como áreas sujeitas a riscos naturais, espaços dedicados a equipamentos e usufruto público, qualidade ambiental...

O diploma sobre planeamento e construção regula o conteúdo e procedimentos dos instrumentos de gestão territorial.



No entendimento de Alyse Nelson o que melhor define o sistema de planeamento sueco é o facto de ser um processo democrático e descentralizado, muito próximo do cidadão; de conciliar interesses diversos; e de incorporar valores e necessidades ecológicas e sociais. Na sequência deste entendimento refira-se o investimento que o *Swedish Research Council for Environment, Agricultural Sciences and Spatial Planning* (Formas) tem feito no financiamento de projectos de investigação que privilegie os espaços públicos como forma de interacção das comunidades bem como de requalificação dos territórios (ex.: *New suburban nodes for a sustainable future; Children and urban places - access, use, influence; Public spaces in Nordic medium-sized cities; The potentials of public spaces to transgress the boundaries of the segregated city*)

#### 2.2.3.4. Os instrumentos de gestão territorial

Para facilitar a comparação com os restantes exemplos de estudo, a caracterização de cada instrumento foi sistematizada de acordo com o seguinte quadro, e o quadro resultante consta do Anexo 2.

##### Sigla e designação do Instrumento de Gestão Territorial

---

1. Natureza do instrumento (estratégica, programática, regulamentar);
2. Responsabilidade pela elaboração do instrumento;
3. Vínculo;
4. Principais objectivos;
5. Escala de publicação;
6. Enquadramento legal que o sustenta.

As regiões suecas não detêm o poder de criar novos instrumentos de gestão territorial, sendo que os 5 planos identificados no Planning and Building Act de 1987 revelam uma simplicidade e clareza na abordagem ao território que contrasta com a multiplicidade de instrumentos nos exemplos onde prevalece uma estrutura federada (Espanha e Suíça).

Um dado relevante neste cenário é que apenas um dos planos é elaborado por entidade supra municipal, e detém carácter estratégico, sendo que à data desta análise em particular (2006) apenas se verificava a existência de um destes planos para a área de Estocolmo.

O plano de Estocolmo veio introduzir duas novas questões na cidade: propõe que o seu desenvolvimento deixe de ser radioconcentrico para ser polinucleado, para que o sistema de transportes e a mobilidade em geral possa obter melhores níveis de desempenho; por outro lado veio redimensionar a estrutura ecológica da cidade, potenciando a ligação em rede dos seus espaços. Crê-se que se os intervenientes conhecerem melhor os valores ecológicos, culturais e socio-económicos dos espaços verdes dentro e fora da cidade, serão os próprios a encontrar soluções de edificabilidade que não os ponham em risco.

Os restantes instrumentos são todos da competência dos municípios, sendo que o mais detalhado (o equivalente às nossas operações de loteamento) pode ser elaborado por particulares caso a área em apreço já esteja abrangida por um Detailed Development Plan (similar a um plano de urbanização).

Os municípios são obrigados à elaboração de um plano estratégico que abarque toda a superfície municipal, plano que contextualizará os interesses nacionais no território. Só na presença deste primeiro documento podem os municípios desenvolver os restantes planos mais detalhados que servirão de base à gestão urbanística. De acordo com o relatório do Formas (2007) o processo de elaboração destes planos, desde que admitiram a contratualização com outras entidades, é que a autonomia municipal em sede de planeamento tem sido substituída por três fenómenos:

- negociações entre parceiros equalitários que representam diferentes formas de poder (político, financeiro e profissional / técnico);
- maior jurisprudência em sede de direito de urbanismo face ao aumento de contestações de privados face às decisões tidas nos processos de elaboração dos planos;
- aumento da influência do cidadão aliada a uma forte cobertura mediática da questão / processo em curso.

## 2.3. Ordenamento e Gestão

### 2.3.1. Resultados da análise comparada

A influência das famílias de direito é ainda visível nos principais diplomas relativos ao ordenamento do território, bem como nas estruturas administrativas.

Podemos afirmar que a família de Direito com maior centralização do poder na Administração Central é a Napoleónica, elegendo as infra-estruturas, sobretudo as viárias, como os. Por oposição, a que mais autonomia dá ao nível local é a Escandinávia. A predominância da força regional, por seu lado, sai reforçada nos sistemas jurídicos de origem Germânica, em muito devido à organização federada dos seus estados. Os casos de estudo, com excepção do exemplo espanhol, mais próximo do sistema alemão, confirmam este padrão.

Face aos povoamentos dispersos aparentemente é a família de direito Escandinávia a que se afigura menos propícia à expansão urbana por apostar numa valorização das áreas de riscos naturais e nos processos ecológicos no seu todo, reportando directamente para a comunidade os esforços para a sua gestão. A Germânica incide na qualificação das paisagens e das construções, apostando igualmente numa postura de transmissão de valores. A Napoleónica por seu lado incide sobretudo nas infra-estruturas como principais elementos estruturantes do território, o que tende a potenciar o fenómeno e obriga a que tendencialmente se opte por respostas contrárias ao que corresponde a uma tradição de planeamento.

O desempenho municipal difere muito nas situações estudadas. Os sistemas de planeamento apresentavam em 1997<sup>70</sup> resultados diferenciados quando agrupados em função da relação entre o se propunham fazer e os seus resultados efectivos. Considerando apenas os casos estudados e o português, o estudo da Comunidade Europeia revelava que:

- a Suécia é detentora de um sistema descentralizado pouco flexível mas onde se verifica uma conformidade do desenvolvimento territorial com as disposições dos seus planos;
- a Espanha detém um sistema mais centralizado com moderado sucesso de implementação dos seus objectivos;
- Portugal pertence ao grupo de países com sistema centralizado que na prática apresenta consideráveis discrepâncias entre os objectivos dos seus instrumentos e o território resultante.

De acordo ainda com o estudo supracitado, e apesar de ter de se levar em consideração as variáveis resultantes do enquadramento económico e cultural de cada país, o sistema de planeamento mais centralizado que opta por estabelecer predominantemente normas mais restritivas, para tentar assegurar que

---

<sup>70</sup> Compendium europeu sobre sistemas de planeamento

as operações indesejadas não ocorram, não consegue, contudo, assegurar que as desejadas ocorram e no tempo devido, por estarem invariavelmente remetidas à acção privada.

Poderíamos ser levados a pensar que a variedade dos instrumentos de gestão territorial contribui para este cenário. Da análise comparada é possível identificar quatro tipos de instrumentos de gestão territorial, independentemente das designações e formas que cada estado ou região designe. O primeiro grupo engloba a vertente estratégica e orientadora. Normalmente não vinculativos dos particulares, são da responsabilidade da Administração Central e destinam-se a promover a coordenação física e sócio-económica entre as regiões dentro do mesmo estado, tendo recentemente adquirido igual importância no âmbito da afirmação de algumas regiões / áreas de saber específico na competitividade europeia. O segundo grupo caracteriza-se pela vertente programática, contendo regras e parametrizações genéricas. Os designados planos zonamento são o melhor exemplo. A vinculação de particulares às disposições destes planos varia consoante os países e as dimensões das áreas administrativas em presença. Um terceiro tipo de instrumentos é constituído pelos planos de maior detalhe. A vinculação de particulares é uma constante, bem como a pormenorização desenhada do espaço público. Por último, existe um grupo dedicado aos instrumentos de feição fiscal, vagamente enunciados nos diplomas dedicados ao ordenamento e urbanismo, cuja importância no ordenamento do território é reconhecida em todos os sistemas jurídicos, constando em documentos legais de início do século, mas de difícil aplicação na maior parte dos exemplos estudados.

Se a tipologia dos instrumentos é comum aos casos de estudo, já a definição dos seus conteúdos<sup>71</sup> e, sobretudo, do seu âmbito de aplicação difere de caso para caso, com inevitáveis repercussões no ordenamento do território.

**Quadro 14 – Influência dos municípios nos territórios**

Municípios	Espanha	Suiça	Suécia
Influência directa	100 Km <sup>2</sup> *	100 Km <sup>2</sup> *	1000 Km <sup>2</sup> *
Influência indirecta	600 Km <sup>2</sup> *	600 Km <sup>2</sup> *	6000 Km <sup>2</sup> *

\*valores médios com base nos quadros anteriores

É possível inferir que as estruturas de povoamento, perceptíveis no âmbito regional / supramunicipal, podem ser analisadas por perspectivas muito diferenciadas, uma vez que neste âmbito as abrangências territoriais diferem dos 5.000 aos 50.000 km<sup>2</sup>, com publicações às escalas 1/25.000 e 1/50.000. Verifica-se uma concentração dos instrumentos de natureza estratégica, e por vezes programática, incidentes sobre a totalidade das regiões / cantões. De carácter não vinculativo para os particulares, determinam as orientações

<sup>71</sup> ver os quadros caracterizadores dos instrumentos de gestão territorial que compõem o Anexo II

para o ordenamento municipal. Paralelamente encontramos planos sectoriais / parciais relacionados com questões de mobilidade, ambientais, identificando valores naturais, bacias hidrográficas, parques naturais... ou seja, para além da diversidade e abrangência da janela territorial em análise, e portanto da variação de complexidade de análise<sup>72</sup>, as orientações e directrizes que resultam dessa análise do desenvolvimento das estruturas de povoamento são-no feitas em função das preocupações sectoriais com maior expressão no âmbito nacional.

Para efeitos de operacionalização de redes de infra-estruturas e resolução de problemas comuns existe ainda um nível intermunicipal (NUTS III) que decorre da enorme diferença entre a configuração das regiões e dos municípios: a escala dos municípios / comunas da Espanha e da Suíça, com superfícies até aos 200 km<sup>2</sup>, implica a necessidade da existência de plataformas de entendimento intermunicipais, como se veio a verificar em Portugal. Apenas a Suécia não prevê a existência de planos para este fim, por ter reestruturado o tamanho das suas comunas na década de 50 (em média correspondem ao triplo da área dos nossos municípios).

É ao nível municipal que se registam as diferenças com maior impacto na gestão do território, e com ela na conformação/ regulação de povoamentos dispersos. Em todos os sistemas jurídicos houve a preocupação de prever um instrumento que oriente a totalidade da superfície municipal. De igual modo se encontram previstos planos de maior detalhe, em maior ou menor número, que sustentam a urbanização e a edificação, e regulamentos municipais de apoio à gestão urbanística.

Neste contexto o urbanismo, propriamente dito (e com ele a regulação das tipologias de urbanização), resulta:

- da tendência na família de direito romana/napoleónica para a inclusão de normas gerais, sejam de aplicação geral ou meramente subsidiárias e complementares, como por exemplo o Código Técnico da Edificação e as Normas Provinciais e Subsidiárias de Planeamento no exemplo espanhol;
- da capacidade de elaboração e implementação dos planos de maior detalhe, comuns a todos os exemplos, apesar de as escalas de concretização poderem ser muito dispares, desde 1:5.000 até 1:500.

As diferenças não residem, pois, na tipologia dos instrumentos. A principal diferença reside na escolha do instrumento de suporte à gestão urbanística<sup>73</sup>. A segunda, consequência da primeira, decorre da escala e detalhe urbanístico dos instrumentos utilizados para a vinculação dos particulares. A possibilidade da

---

<sup>72</sup> note-se que com a variação de escalas de análise poderemos estar apenas a analisar o contexto de uma metrópole europeia, ou as relações entre essa metrópole e os territórios envolventes

<sup>73</sup> A gestão urbanística abrange o conjunto de actos administrativos pelos quais a Administração responde aos interesses de particulares, nomeadamente conferindo-lhes a admissibilidade de urbanização, edificação, ocupação e uso de espaços, perante a prévia satisfação de conformidade e compatibilidade com normas em vigor.

intervenção privada na elaboração e urbanização de instrumentos de gestão territorial, para áreas de reduzida dimensão, constitui a terceira diferença.

Em Espanha os planos gerais de ordenamento municipal (PXOM) são muito recentes, não existindo a cobertura integral do território, pelo que um número substancial de municípios ainda recorre às normas provinciais subsidiárias e complementares de planeamento para o exercício da gestão urbanística. A utilização do PXOM como principal instrumento para a gestão não adquire, aqui, um carácter tão preocupante uma vez que as áreas dos seus municípios equivalem, sensivelmente, às nossas freguesias, assemelhando-se aos nossos planos de urbanização. Contudo, se perante a ausência de programas coordenados de actuação, as normas provinciais subsidiárias e complementares de planeamento são elementos tão insuficientes para um urbanismo adequado quanto os planos directores municipais portugueses.

Na Suíça e na Suécia os *planos directores* são instrumentos de apoio ao planeamento municipal, indicando as principais características do uso do solo e do desenvolvimento pretendido, e revelando como é que o município se propõe defender o interesse nacional. Dado o seu carácter genérico e não vinculativo para os particulares funcionam como um coordenador dos planos mais detalhados e da localização das actividades económicas. Nestes países os *planos de pormenor* são os mais importantes para a gestão urbanística. Apenas estes são vinculativos dos particulares, e são desenvolvidos para quarteirões ou bairros, à escala 1/1.000 ou 1/500. Precisam os usos do solo, as áreas de implantação, o espaço público, lotes para construção e ainda o período de implementação. Podem ainda discriminar o design, materiais de construção, estacionamento...

O envolvimento dos particulares na elaboração e execução de instrumentos de gestão territorial está previsto na Espanha, com os Planos de Iniciativa Particular, e na Suécia, com os Planos de Implementação.

O reconhecimento cadastral de toda a área inserida num plano é outra característica a salientar, por constituir o principal factor de sucesso para a implementação do plano a menor custo. Os exemplos suíços e suecos são os que melhor retiram partido deste factor, uma vez que já detêm o levantamento cadastral georreferenciado.

Por outro lado constata-se que a definição do perímetro urbano se encontra presente em todos os exemplos estudados, seja por ser um conceito com forte presença histórica, herdeiro das muralhas defensivas, seja por ser entendido como uma premissa à constituição da vivência urbana. A edificabilidade é, também, admissível em área rural (até por questões que se prendem com a sua manutenção), sendo neste contexto que o fenómeno ganha maior expressão.

Em termos operativos crê a autora que a dimensão das divisões administrativas adquire particular relevo para a regulação dos povoamentos dispersos. A percepção dos povoamentos dispersos carece de uma

escala que permita a compreensão das redes que alimentam a dispersão, e de uma escala de actuação local, onde a componente de desenho urbano informe e regule a gestão urbanística, potenciando a criação de padrões de urbanização. Da comparação entre áreas territoriais, da organização administrativa e dos instrumentos entre os exemplos estudados, afigura-se recomendável que a escala para análise das redes de infra-estruturas abranja territórios entre os 1.000 e os 5.000 km<sup>2</sup>, áreas próximas da intermunicipalidade, e que as áreas de intervenção de um desenho urbano mais cuidado não ultrapassem os 10 hectares, considerando já as questões levantadas sobre a legitimidade democrática se este planeamento operativo decorrer da contratualização directa com outros agentes para garantir a sua execução.

Da leitura dos diplomas legais fica também claro que não basta estabelecer instrumentos de gestão, é necessário complementá-los com instrumentos/ mecanismos de execução/ implementação. Tal como sucede com a tipificação dos instrumentos de gestão territorial, fruto da tendência unificadora da União Europeia, também se verifica igual inclusão dos mesmos instrumentos de execução dos planos em todos os países estudados.

Perante a impossibilidade de recolha de exemplos de aplicação que permitam uma avaliação da sua eficácia nos vários contextos (países, cantões, regiões) abordados, deixamos aqui apenas a nota da sua existência e da sua semelhança.

Por último uma breve nota relativa aos mecanismos de regulação do mercado de solos. A introdução de mecanismos perequativos<sup>74</sup> no panorama legal português é muito recente (inferior a uma década) pelo que os seus efeitos no território são ainda ténues. Em Espanha a sua determinação data de 1956, mas o grosso do licenciamento da edificabilidade ainda se faz à margem destes mecanismos<sup>75</sup>. O sistema de compensação perequativo suíço, herdeiro do alemão (séc. XIX), não tem sido aplicado<sup>76</sup>, estando em estudo a sua implementação através de taxas urbanísticas com aplicação diferenciada nas áreas de expansão urbana, nas áreas urbanas consolidadas e nas áreas rurais. Pretendem diferenciar positivamente projectos globais que integrem componentes no âmbito da energia, do arrendamento urbano, da integração e apoio social.

As medidas económicas e fiscais não foram objecto de estudo nesta reflexão, dada a formação da autora. Contudo, face ao desenvolvimento deste trabalho, cremos que será o estudo destas medidas que proporcionarão aos municípios o conforto para desempenharem as suas funções em termos de ordenamento do território, seja por poderem passar a dispor de autonomia financeira como no exemplo sueco ou por estarem dependentes da comparticipação central e das taxas provenientes das operações urbanísticas, seja

---

<sup>74</sup> face aos objectivos preconizados para a perequação no art.º 137º do RIGT

<sup>75</sup> De acordo com informações prestadas pelo COAG as cedências exigidas aos proprietários / promotores incluem uma percentagem de solo correspondente ao aproveitamento urbanístico obtido com a operação urbanística (art.º 22º d) da Lei 9/02, por ex), mas as operações são escolhidas de tal maneira que a área a ceder (cerca de 10% da abc) acaba por ser insignificante face ao desejável para uma política de solos eficaz.

<sup>76</sup> DETEC, 2005, p. 28

por os modelos económicos variarem consoante a região, seja por as actuais políticas económicas e fiscais alimentarem a dispersão como nos dão conta os percursos do Novo Urbanismo.

### 2.3.2. O contributo das Boas Práticas

Dada a dificuldade temporal, no contexto desta dissertação, de averiguar com maior precisão as implicações resultantes da gestão urbanística efectuada com base em cada sistema jurídico, tentaremos colmatar essa lacuna através do reconhecimento de abordagens complementares de gestão territorial já concretizadas, que possam ser úteis para a regulação de povoamentos dispersos.

Os exemplos escolhidos incidem simultaneamente, pelo menos, sobre duas das três dimensões que caracterizam os problemas territoriais resultantes dos povoamentos dispersos. Para facilitar a sua exposição serão agrupados em cinco vectores de preocupação: governança, valorização ambiental e paisagística, gestão das infra-estruturas, regeneração urbana e medidas fiscais e tributárias.

As questões relacionadas com a governança adquirem grande importância num momento em que a participação dos Estados na conformação do território é cada vez mais reduzida, no que à concretização e implementação de planos e projectos diz respeito. O território resulta da concertação de interesses de múltiplos agentes, pelo que urge encontrar outros modos de posicionar a actuação da Administração Pública neste contexto. A governança carece, portanto, de incorporar novas competências para conseguir coordenar, proactivamente, as transformações a que o território está e deve estar sujeito, bem como para fomentar um exercício pleno do direito de cidadania. A base da UN Habitat é detentora de exemplos de boas práticas neste domínio.

A valorização ambiental e paisagística compreende um conjunto de exemplos onde a paisagem e o usufruto dos espaços verdes são encarados como factores positivos de qualificação dos territórios, tendo, por este meio, contido a expansão dos povoamentos dispersos. Mais do que a inibição da construção, propriamente dita, nestes exemplos destaca-se a preocupação de tentar encontrar um uso urbano que se conforme com as necessidades do actual urbanita de modo a que o mesmo seja o principal defensor da manutenção destes espaços.

A expansão, quase infinita, dos espaços públicos de apoio à edificação, ainda que de reduzida dimensão, introduz o problema da sua infra-estruturação e respectiva manutenção. Neste domínio, os exemplos escolhidos incidem sobre as questões relacionadas com rede rodoviária, nomeadamente com a sua gestão enquanto espaço físico, com os congestionamentos de tráfego, e com os benefícios que a mobilidade pode proporcionar se incorporada num desenho urbano mais adequado.



A regeneração urbana apresenta-se, por seu lado, enquanto um meio de qualificação de tecidos e do parque edificado existente, um contributo para a contenção dos povoamentos dispersos, e para a atenuação de problemas de cariz social e de equidade na acessibilidade a bens e serviços.

Por último, o vector relacionado com as medidas fiscais e tributárias. Não tendo sido uma preocupação específica neste trabalho, atendendo até à incapacidade da autora para avaliação deste tipo de medidas, não posso deixar de referir a existência de algumas medidas neste domínio, enquanto complemento necessário a uma correcta gestão territorial.

Os exemplos que se seguem são oriundos de outros países para além dos estudados neste capítulo, dada a dificuldade de acesso a documentação relativa à actividade municipal. Resultam, essencialmente, do acesso a bases de boas práticas e de estudos publicados para efeitos semelhantes.

Um dos exemplos mais simples e bem sucedidos na vertente Governança é *Bogota, how are we doing?*<sup>77</sup> Este programa de avaliação da qualidade de vida em Bogotá, Colômbia, teve como objectivos iniciais promover a eficiência e transparência da Administração, promover relações institucionais com peritos e universidades, e promover a integração das acções e projectos privados nos objectivos para a cidade. Para o efeito foram realizadas várias sessões de trabalho e workshops com profissionais de planeamento, políticos, professores, municípios e residentes para se aferirem quais os principais problemas a resolver na cidade, e que indicadores melhor traduziriam a evolução de cada um desses problemas. Para garantir a credibilidade do programa, a Administração contratualizou com um jornal local e com universidades e centros de pesquisa e investigação a publicação periódica dos indicadores previamente seleccionados. O sucesso deste programa entre 1998 e 2001 justificou a sua manutenção e a obtenção de um prémio de Best Practice.

Em Girona, Espanha, a regeneração da cidade, e com ela a contenção da expansão urbana, foi promovida através da elaboração de um plano estratégico, no qual foram estabelecidos “contratos” com instituições, empresas e particulares mediante um programa de acção pré acordado. A divulgação deste programa de acção, bem como a publicitação periódica das acções já concretizadas (ou em falta de acordo com o calendário acordado) corresponsabilizam os agentes envolvidos, inculcando-lhes maior visibilidade na comunidade e inclusivamente algum “bairrismo”, e potenciam uma maior frente de actuação da Administração na cidade.

A contratualização e o estabelecimento de parcerias público-privadas são, hoje, um recurso comum na governança anglo-saxónica. Prova dos inúmeros exemplos de boas práticas já publicados é o trabalho de Susie Kemp, *Delivering excellence in planning*, onde se expõem experiências diversas em função de territórios com características específicas. Esta contratualização carece, por outro lado, de agentes

---

<sup>77</sup> Un Habitat Best Practice in [www.unhabitat.org/](http://www.unhabitat.org/)

informados e de uma comunidade activa. Para o efeito destaque-se o esforço de informação e aconselhamento do *Planning Aid*, um pouco à semelhança do novo movimento norte americano, o *smart growth*.

A valorização ambiental e paisagística tem no Reino Unido um amplo território de exemplos. Herdeiro do modelo proposto por Ebenezer Howard, o Reino Unido tem demonstrado a capacidade de implementação das New Towns, e da manutenção dos seus “cinturões verdes”. Este modelo de planeamento implica uma intenção muito clara por parte do Estado para implementação de uma nova cidade, recorrendo inclusivamente a expropriações sistemáticas para o efeito, e de uma forte imposição municipal ao longo dos anos para a sua manutenção, resistindo a pressões de expansões sobre o *green belt*.

Para fazer frente a estas pressões, os municípios têm tentado correlacionar as necessidades de usufruição urbana dos espaços verdes e equipamentos colectivos e as suas barreiras de expansão urbana. Ao fazê-lo conseguem mobilizar a opinião pública para o interesse na sua manutenção e a necessidade da sua gestão. Cambridge e Lothian são dois desses exemplos, onde os “cinturões verdes” proporcionam as áreas para recreio, alguns equipamentos, biodiversidade, e diversificação agrícola. Em alguns casos, as parcelas (quintas) continuam na posse dos privados para que a exploração agrícola se concretize, havendo benefícios para a manutenção da actividade. De igual modo, as entidades gestoras dos equipamentos ficam encarregues da manutenção das vastas áreas verdes onde se inserem.

O exemplo de Lothian adquire, ainda, uma proporção supra-municipal. Perante a atomização dos movimentos familiares, e da crescente vontade da implantação de serviços nas zonas de fronteira das cidades, especialmente apetecíveis por cobrirem uma área de influência maior, atingindo dois ou três aglomerados (new towns), estes municípios integram esta nova lógica / tendência de apropriação urbana sem permitir a expansão da edificação, através da criação de parques metropolitanos com base na conjugação dos seus cinturões. Estes parques são detentores de um conjunto de infra-estruturas e serviços, conciliando vontades diversas, mas promovem, ao mesmo tempo a valorização positiva dos espaços verdes e da sua manutenção, inibindo “naturalmente” a expansão dos povoamentos dispersos sem contrariarem o modo de vida implícito no fenómeno.

Também nos Estados Unidos da América esta vertente da valorização positiva dos espaços verdes tem sido utilizada. No exemplo proporcionado por Filadélfia, optou-se pela realização de um plano supra-municipal que evidenciasse as áreas sujeitas a riscos naturais, e deste modo, pouco aptas para a expansão urbana. Para complementar esta informação, o plano identifica as principais áreas que devem ser sujeitas a reabilitação urbana, bem como as dimensões mínimas das “quintas” em função da viabilidade de exploração agrícola ou agro-pecuária.

As áreas sujeitas a riscos naturais tendem a ser incorporadas em parques nacionais, e geridas pela Administração, que deste modo consegue reduzir os custos relacionados com a protecção civil, e

proporcionar bolsas de equilíbrio ambiental no que ao ciclo da água e à qualidade do ar importa. As áreas sujeitas a reabilitação urbana têm sido alvo de medidas fiscais e tributárias diferenciadas sempre que os municípios envolvidos sejam defensores do “smart growth” ou Novo urbanismo.

Na vertente gestão de infra-estruturas os exemplos referentes à manutenção das vias são os mais divulgados. Na Suécia, tal como na Suíça, as vias são classificadas em dois grupos: as públicas e as privadas, havendo a respectiva legislação aplicável.<sup>78</sup> A existência de estradas privadas permite maior consciencialização por parte dos particulares dos reais custos de infra-estruturação e manutenção, maior sensibilidade à preservação e qualificação do espaço público (uma vez que lhes cabe a gestão da iluminação, limpeza e segurança) e menor extensão de rede viária a cargo dos municípios. Dois terços da rede viária da Suécia estão a cargo de associações de estradas privadas<sup>79</sup>. Os seus bons desempenhos, demonstrando uma gestão mais racional e menores custos associados, têm sido tão aplaudidos que existem municípios que estão a entregar a gestão da rede municipal pública a associações privadas ou, como no caso de Estocolmo, da gestão da própria linha de caminho de ferro.

No Reino Unido, Bruce Benson defende que as estradas e vias não devem ser consideradas como bens públicos uma vez que a sua utilização pode ser manipulada pelo ambiente institucional. Vistas apenas como mais um serviço ou equipamento prestado às populações, ainda que por vezes preferencialmente a alguns segmentos, a sua gestão deverá ser atribuída a particulares.

A privatização das vias não é, contudo, um modelo europeu exclusivo, tendo adeptos no continente norte-americano. Gabriel Roth, investigador do *Independent Institute*, tem insistido na sua adopção nos Estados Unidos da América, enumerando as vantagens da privatização das vias: racionalização dos custos, moderação dos congestionamentos, aumento da segurança, e introdução de novos hábitos de mobilidade. Existem várias cidades norte-americanas que já adoptaram estas medidas, instituindo “regulamentos municipais” nesse sentido, como o caso de Portland, por exemplo.

Interligado com as questões de regeneração urbana, encontra-se o congestionamento rodoviário. Nesta área, os exemplos holandeses demonstram uma grande capacidade de obtenção de resultados positivos. Em Groningen (1998-2000) elaboraram um plano de acção que consistiu no estabelecimento de metas para redução do transporte privado no centro da cidade. Este plano de acção integrava a elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento e acessibilidade, planos de pormenor para viabilizar a execução de corredores prioritários para transporte público e ciclável, limitação à circulação do transporte individual e programas de sensibilização. Com a implementação destas acções o centro tornou-se mais atractivo, com posterior equacionamento de medidas para a regeneração dos imóveis.

---

<sup>78</sup> Esta característica prende-se com um conceito de justiça já preconizado no século V: cada um contribui para os percursos que utiliza. A taxa foi sendo mantida através dos tempos, ora recebida pela Igreja ora pela Monarquia. Em meados do séc. XIV surge uma lei fazendo menção às estradas privadas e à necessidade dos particulares em repará-las.

<sup>79</sup> Sven Ivarsson, 2002

Este método de actuação já tinha sido testado em Randstad (1992), onde após a elaboração de um conjunto de orientações para o planeamento municipal foram estabelecidos critérios e metas para cada um dos sectores de planeamento (transportes, habitação...). A publicitação desses indicadores e da sua monitorização foram um auxílio para o enquadramento e desenvolvimento de empreendimentos na cidade.

A escolha quer da tipologia da residência quer do local para residir constitui um dos principais motores do crescimento do povoamento disperso. A regeneração urbana apresenta-se como uma resposta a este factor, havendo resultados positivos na contenção da dispersão em casos em que se encetaram políticas desta natureza.<sup>80</sup> Para melhorar a oferta do parque habitacional, integrando a requalificação da sua envolvente, existem, sem que se faça recurso a uma reforma da política nacional de habitação, três frentes de actuação: promoção de projectos urbanos integradores; utilização das taxas municipais como incentivos fiscais à recuperação de fogos e arrendamento urbano; e condicionamento, em regulamento municipal, de compensação em número de fogos em determinadas operações urbanísticas<sup>81</sup>.

Os projectos urbanos integrados, que para além de recuperarem / requalificarem uma porção do território, devem, à luz das propostas emanadas pelo exemplo Suíço, traduzir soluções energéticas passivas, melhores sistemas e acabamentos construtivos, e facilitar a integração social, deverão ainda corresponder a intervenções estratégicas devidamente equacionadas e hierarquizadas nas directrizes gerais de ordenamento municipal.

Para este propósito refira-se a actividade da Parque Expo, que actua aproveitando as omissões do nosso quadro legal, em complemento das suas disposições explícitas em sede de reabilitação.<sup>82</sup> A utilização de uma figura de planeamento entre nós não tipificada – os *Master Plan* ingleses – tem servido de documento estratégico, enquadrador das opções de recuperação urbana, sem que se tenha que observar os procedimentos legais exigíveis aos PMOT. Não deixam de ser “parentes” dos nossos, praticamente inexistentes, Programas de Acção Territorial, tal como a Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo os define.

Em Barcelona, a Agência d’Ecologia Urbana desenvolveu um modelo conceptual de intervenção no território, cuja demonstração da “universalidade” da sua aplicação é feita à medida em que vão desenvolvendo e/ou integrando projectos de acção territorial. Este modelo privilegia a compactação, a complexidade, a eficiência e a estabilidade e coesão social, havendo disponibilização de indicadores e instrumentos.

A utilização de medidas fiscais e tributárias como meio complementar da regeneração urbana constitui o tema da dissertação de Rui Ribeiro, em 2005. Neste trabalho existe menção a estudos de caso estrangeiros

---

<sup>80</sup> Laurent Théry

<sup>81</sup> a este respeito ver as disposições espanholas sobre compensação em operações urbanísticas

<sup>82</sup> a este respeito consultar o âmbito das Sociedades de Reabilitação Urbana - SRU

e nacionais, onde os instrumentos fiscais são utilizados, com maior ou menor sucesso, para a promoção da regeneração urbana.

Do seu estudo, Ribeiro afirma que “a utilização de medidas fiscais, para controlar ou encorajar o desenvolvimento urbano, tem tido particular sucesso em países onde o sistema de planeamento e respectiva regulamentação são mais flexíveis e menos restritivos, conforme sucede nalguns anglo-saxónicos, demonstrando-se desnecessária em países com um sistema de planeamento tradicionalmente rígido e rigoroso, tais como os do norte da Europa<sup>83</sup>.”

Como corolário do trabalho supracitado retenho a sugestão final de montagem de um modelo misto, semelhante ao preconizado pela *Urban Task Force* em Inglaterra, que combine incentivos e penalizações fiscais, no âmbito de uma discriminação positiva, tanto em áreas consolidadas a regenerar como em espaços “periféricos” pouco qualificados. O sucesso de um dispositivo deste género carece de um profundo conhecimento do contexto territorial e do tipo de agentes que se pretendem envolver, o que acentua, mais uma vez, a multiplicidade de respostas perante a variedade de tecidos sócio-económicos e configurações territoriais.

### 2.3.3. A paisagem como elemento unificador

A identificação e caracterização da paisagem, assim como a definição e o aperfeiçoamento de métodos de monitorização e de medidas de gestão que assegurem a utilização racional dos recursos naturais e a multifuncionalidade da própria paisagem, têm sido aspectos muito desenvolvidos nas últimas décadas, essencialmente no Norte da Europa. No entanto, durante a década de 90, a tomada de consciência das potencialidades da paisagem como base para uma abordagem integrada à gestão do território e das actividades humanas, levaram a que se desenvolvessem em vários países europeu, tanto do Norte como do Sul, estudos nacionais de identificação e caracterização da paisagem (Countryside Commission 1998; Helmfrid 1994; Mansikka et al 1993; Marusic et al 1998; Usher 1999; Walder and Glam 1998).<sup>84</sup>

A paisagem tem adquirido um papel mais activo na qualificação do território desde 2000, por altura da realização da Convenção Europeia da Paisagem, onde se destaca o seu conceito integrador enquanto palco das actividades culturais, ecológicas, ambientais, sociais e económicas, e identitário do território nacional e europeu. É definida como “parte de território delimitada através da percepção que dela têm as populações, composta pelos factores naturais e/ou humanos que derivam desta inter-relação.”

---

<sup>83</sup> Rui Ribeiro, 2005, p. 66

<sup>84</sup> Alexandre Cancela d'Abreu, IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DE UNIDADES DE PAISAGEM DE PORTUGAL CONTINENTAL

A gestão da paisagem pressupõe a adopção de metodologias e critérios que visem a sustentabilidade dos sistemas, permitindo o desenvolvimento social, económico e ambiental, essencialmente assente numa postura de valorização dos recursos existentes. Os objectivos da Convenção partem da constatação de que as paisagens europeias, devido a uma diversidade de factores, se encontram num processo acelerado de transformação em várias e diferentes direcções, o que justifica a necessidade de intervenção. Assim, os países que assinam a Convenção comprometem-se:

- a) a reconhecer juridicamente a paisagem como elemento fundamental da qualidade de vida das populações, expressão da diversidade do seu património comum, tanto cultural como natural, e portanto, parte importante da sua identidade;
- b) a definir e a pôr em prática políticas de paisagem visando a sua protecção e gestão;
- c) a implementar processos de participação do público, das autoridades locais e regionais, e dos outros actores que possam ser implicados na concepção e aplicação de políticas para a paisagem;
- d) a integrar a paisagem nas políticas de ordenamento do território, urbanismo, nas políticas cultural, ambiental, agrícola, social e económica, tal como em todas as políticas que tenham um efeito directo ou indirecto sobre a paisagem.

Este enquadramento afigura-se muito útil à percepção dos povoamentos dispersos na medida em que aglutina as várias componentes (sociais, económicas e ambientais) num documento, o que de certo contribuirá para a identificação das especificidades dos povoamentos dispersos, e com elas a adequação das orientações e normas para a sua regulação.

Povoamentos dispersos que decorram em áreas cujo modelo económico assenta no sector turístico não são semelhantes aos que resultam da interioridade de regiões com perda de população ou ainda dos que configuram conurbações urbanas. Os problemas são distintos, as condições sócio-económicas e culturais também pelo que as respostas terão certamente de ser diferenciadas. Mas para sub-unidades de paisagem semelhantes a resposta poderá igualmente ser semelhante.

#### 2.3.4. Reflexões

Da leitura dos diplomas legais e da conjugação do modo como cada país percepciona o que é mais importante para a estruturação e ordenamento dos territórios, fornecida pela caracterização das famílias de Direito, e da aplicação que faz dos instrumentos de gestão territorial, concluo que:

- 1 A tendência para a homogeneização dos sistemas jurídicos ao nível europeu (semelhança de direitos e deveres, semelhança de instrumentos e mecanismos) não substitui o modo como o território é percepcionado, dado que se trata de uma herança cultural profundamente enraizada, como nos explicam as famílias de Direito:
  - 1.1 A família de direito romana / napoleónica, onde nos inserimos, privilegia a organização centralizada, atribuindo particular importância à estruturação do território através das vias de comunicação e de regras gerais e abstractas;
  - 1.2 A família de direito romana / germânica favorece as especificidades de cada região, dando grande autonomia às estruturas regionais, sem contudo deixar de valorizar os temas relacionados com a conservação da paisagem, a contenção dos perímetros, e com critérios racionais de implantação da construção – as cidades de influência francesa evidenciam claras influências da anterior família de direito, enquanto que as cidades de influência alemã destacam a construção e as questões relacionadas com a sua integração nas paisagens;
  - 1.3 A família de direito escandinava reflecte uma organização mais descentralizada, onde se atribui grande autonomia aos municípios em termos de ordenamento territorial, e particular atenção ao ambiente e aos riscos naturais, bem como à racionalização dos esforços das comunidades para a sua gestão.
- 2 O disperso é um fenómeno transversal a todos os países estudados, dada a globalização dos estilos de vida, e representa uma preocupação comum em ordenamento do território, apesar da consciência do fenómeno apenas nos ser perceptível nos relatórios ministeriais consultados ou nos preâmbulos das leis publicadas, especialmente as da última década, fruto da assimilação de Directivas Comunitárias sobre poluição e escassez de recursos.
- 3 Apesar de ser transversal assume configurações territoriais e assenta em modelos económicos distintos: os da Meseta são distintos dos do sul da Andaluzia e da região alpina, que por sua vez diferem dos povoamentos do litoral da Galiza e da área envolvente a Estocolmo.
- 4 Não existem referências directas nos instrumentos de gestão territorial ao disperso, e concretamente aos povoamentos dispersos, nem tampouco instrumentos específicos para a regulação dos mesmos.

Constata-se que os instrumentos de gestão territorial têm características comuns:

- 4.1 Existem quatro grandes grupos de instrumentos:
  - a) os de natureza estratégica e orientadora cuja principal função é a coordenação física e sócio-económica entre as regiões dentro do mesmo estado;
  - b) os de natureza programática, contendo regras e parametrizações genéricas, com ou sem disposições vinculativas para os particulares;
  - c) os de maior detalhe, onde a vinculação de particulares e a pormenorização desenhada do espaço público tende a ser uma constante em todos os exemplos estudados;
  - d) os de feição fiscal, onde se poderão incluir alguns instrumentos, mecanismos de implementação dos planos (semelhantes em todos os sistemas jurídicos), bem como os mecanismos de regulação do mercado de solos.
- 5 Existem três aspectos que geram diferenças substanciais na gestão dos territórios:
  - 5.1 A escolha do instrumento de suporte à gestão urbanística, vinculativo dos particulares;
  - 5.2 A escala e detalhe urbanístico dos mesmos, e consequentemente o grau de exigência no desenho urbano produzido;
  - 5.3 A possibilidade da intervenção privada na elaboração e urbanização de instrumentos de gestão territorial, para áreas de reduzida dimensão.
- 6 A paisagem, com as suas unidades e sub-unidades, apresenta potencialidades muito interessantes para constituir uma base metodológica de análise e regulação face aos povoamentos dispersos por congregar:
  - 6.1 Sistemas ecológicos e ambientais;
  - 6.2 Caracterização dos povoamentos;
  - 6.3 Caracterização da actividade humana;
  - 6.4 Identificação dos modelos económicos presentes.
- 7 A intervenção municipal não se esgota na elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial, nem no exercício da gestão urbanística (activa ou passiva). Existe uma componente pedagógica que deve ser potenciada em várias áreas (governança, valorização ambiental e paisagística, gestão de infra-estruturas...)



## Capítulo III – O Disperso em Portugal

### 3.1. O Portugal Urbano

Portugal continental, face aos estudos apresentados em *Políticas Urbanas*, apresenta uma forte concentração de território urbanizado por todo o seu litoral, com meia dúzia de incursões, no sentido poente – nascente, para o interior. O Portugal Urbano, utilizando a expressão do livro, é composto por duas áreas metropolitanas, conurbações urbanas de escala variável e por um sistema pontual de cidades médias.

As áreas metropolitanas têm estruturas distintas, apesar de terem densidades populacionais semelhantes, 632 e 507 hab/km<sup>2</sup> para a AML e AMP, respectivamente. Na Área Metropolitana de Lisboa permanece visível o “efeito metrópole”, convencionalmente caracterizado pela prevalência do modelo centro-periferia, explicado pela intensidade da concentração terciária no município de Lisboa. A periferia de Lisboa alberga ocupações extensivas de génese clandestina, múltiplos condomínios de grande dimensão, grandes superfícies comerciais e áreas temáticas de localização de novas actividades (parques de ciência e tecnologia, estabelecimentos de ensino e de investigação, escritórios). A Área Metropolitana do Porto, mais polarizada devido ao facto da envolvente regional do núcleo central ter reforçado a sua componente industrial, fixando emprego e alimentando o processo difuso de urbanização, apresenta a conjugação de modelos lineares com o espraiamento.

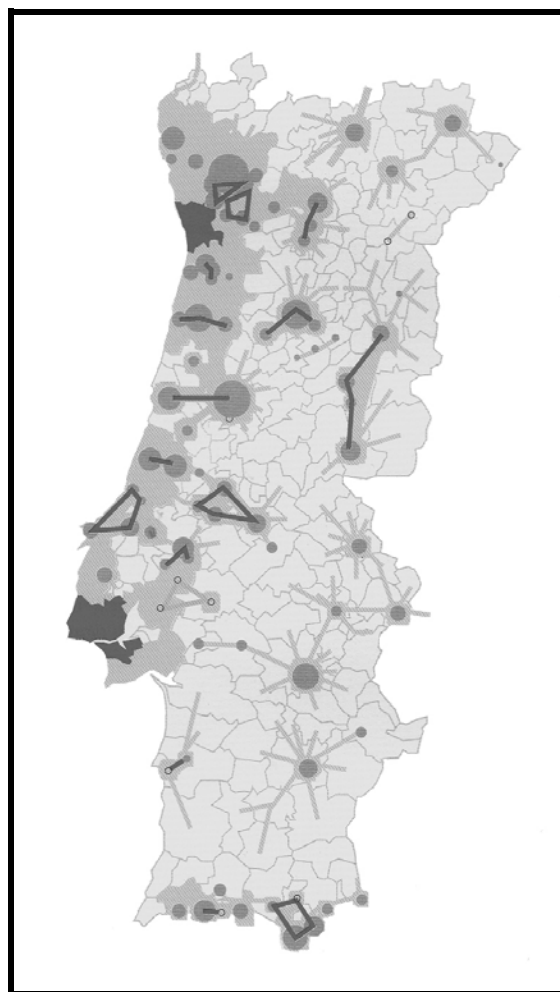


Fig. 19 - O Portugal Urbano

Fonte: Políticas Urbanas, pag. 55

“A realidade mostra que a urbanização dispersa ou difusa que povoa as conurbações é muito variável,

desde as grandes “monoculturas” residenciais (permanentes ou sazonais) às múltiplas situações em que a especificidade da base económica distribui, mistura e localiza funções residenciais e não residenciais ao longo de um território diverso e desigualmente dotado de infra-estrutura. (...) Estas áreas foram-se densificando com base num intenso processo de industrialização rural difusa, que, no caso mais expressivo do Médio Ave, remonta a meados do século XIX com a indústria têxtil e do vestuário. Trata-se de um território

onde a maioria da população e do emprego se localiza “entre cidades”, misturando padrões tipo de urbanização relativamente conhecidos: densificação linear ao longo de estradas nacionais e municipais; reforço de antigas vilas; nucleações em pontos estratégicos da rede viária; e, um pouco por todo o lado, a densificação de um tipo de povoamento rural historicamente disperso nos vales e meia-encosta (até cerca dos 350 metros) e administrativamente recortado por freguesias de reduzida dimensão.”<sup>85</sup>

“As Cidades Médias são definidas através da sua condição intermédia e intermediária: polarizações urbanas que desempenham papéis de equilíbrio do sistema urbano, face à tendência hegemónica de crescimento das grandes metrópoles. A sua importância nas políticas urbanas e regionais advém-lhe desta capacidade de se constituírem como âncoras de estruturação dos territórios nacionais e regionais, ameaçados por duas tendências opostas: a metropolização, por um lado, e o esvaziamento demográfico e a rarefacção urbana de vastas regiões afastadas das grandes manchas e eixos de desenvolvimento territorial.”<sup>86</sup>

Identificadas, quase sempre, com a interioridade, é inútil tentar encontrar traços comuns nas cidades médias. O melhor indicador para as caracterizar é a estrutura de emprego concelhia. Nos casos em que as cidades têm uma taxa de emprego nos serviços muito elevada, especialmente se dedicados a actividades de natureza concentrada (como grandes unidades hospitalares e pólos universitários), assumem configurações mais densas, mais compactas. Nos casos em que o peso do sector terciário se manifesta através da actividade turística, que usa o território de forma extensiva, a densificação é menor. No caso extremo estão as cidades médias em que o emprego se distribui pela indústria transformadora com padrão de localização muito disperso: os grandes conjuntos de blocos multifamiliares situam-se entre o núcleo antigo e as novas circulares urbanas, mas a construção continua a percorrer uma malha capilar de vias extremamente densa um pouco por todo o lado - espraiamento.

Relativamente ao território produzido caracterizam a urbanização da seguinte forma: “Normalmente a urbanização estende-se ao longo de continuidades geográficas ou infra-estruturais em parte definidas por elementos biofísicos e culturais com uma forte presença visual: alinhamentos de vales; sistemas colinares, linhas de cumeada e encostas mais ou menos arborizadas; redes viárias e ferroviárias; marcas de paisagem e padrões de povoamento rurais (desenho das parcelas agrícolas, vinhas, pomares, construções agrícolas, fontes, muros, moinhos, arquitecturas vernaculares, etc); sistema de vistas e pontos de referência (por exemplo elevações pontuadas por capelas e miradouros); recorrência de elementos singulares (núcleos históricos, largos, adros e terreiros de igrejas paroquiais, casas senhoriais, de “brasileiros”, complexos termais, novas arquitecturas de excepção, etc.).

---

<sup>85</sup> Políticas Urbanas, 2003, pp. 44-46

<sup>86</sup> Políticas Urbanas, 2003, p. 57

A densificação aglomerada ou linear, alternando com padrões de urbanização mais abertos, inscreve-se numa topografia movimentada e em sequências de percursos por unidades de paisagem que constituem elementos de qualificação ambiental, quer do ponto de vista estritamente paisagístico / estético, quer do ponto de vista das políticas do ambiente. Nas formas extensivas de urbanização, os espaços não construídos não são apenas espaços verdes, livres ou residuais. À oposição urbano / rural, substitui-se um modelo híbrido para o qual é necessário encontrar uma identificação positiva que é diferente da paisagem urbana convencional.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> idem, p. 50

## 3.2. Povoamento disperso e o sistema jurídico português

### 3.2.1. A estrutura administrativa

Em Portugal está instaurada a República desde 1910, mas a estrutura administrativa mantém a centralização de poderes herdeira e característica da família de direito de onde provém<sup>88</sup>. Como se verá, o sistema jurídico português, no que ao ordenamento do território concerne, tem evoluído de um sistema centralizador para um sistema mais descentralizado e participativo. Esta tendência, constatável na evolução dos diplomas legais, detém, contudo, ainda muito de ficção jurídica por na prática ser moroso o processo de desvinculação do braço pesado do Estado dos níveis mais próximos do cidadão.

Em termos de ordenamento do território esta estrutura administrativa adquire o seguinte desenho:

1. Âmbito nacional:
  - a. cabe ao governo a elaboração e aprovação das leis e dos planos nacionais e regionais para o desenvolvimento territorial, e a organização da administração regional, encarada como uma extensão descentralizada do poder central;
  - b. existência da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano<sup>89</sup> (DGOTDU), serviço central da administração directa do Estado integrado no Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, a quem actualmente compete o acompanhamento e avaliação regular do funcionamento do sistema de gestão territorial, bem como dar apoio técnico e formação.
2. Âmbito regional:
  - a. não existe uma regionalização administrativa com poderes legislativos no território continental, mas a estrutura regional é representada pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e pelas delegações regionais dos vários sectores da Administração Central (cultura, saúde, economia, agricultura, floresta...);
  - b. compete às CCDR a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, e às restantes, no âmbito dos seus saberes, a elaboração dos Planos Sectoriais e Especiais de Ordenamento do Território;
  - c. compete a estas estruturas, em virtude das suas responsabilidades específicas, o papel de acompanhamento durante a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território.

<sup>88</sup> as referências às famílias de direito encontram-se no Capítulo III, em 3.1.

<sup>89</sup> até Setembro de 2007 competia à DGOTDU a verificação de conformidade e compatibilidade dos instrumentos de planeamento entre eles e com o quadro legal, funcionando na prática como um crivo institucional antes da aprovação dos planos.

3. Âmbito intermunicipal:

- a. o âmbito intermunicipal resulta da associação de municípios, existindo actualmente a possibilidade de várias figuras resultantes destas associações: as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de municípios para fins específicos;
- b. com a revisão do enquadramento legal das Associações de Municípios e Áreas Metropolitanas (Leis n.º 45 e 46/08, de 27 de Agosto, respectivamente), admite-se a possibilidade dos órgãos destas associações elaborarem planos intermunicipais (art.º 16º da Lei n.º 45/08 e art.º 17º da Lei n.º 46/08);

4. Âmbito municipal:

- a. compete aos municípios<sup>90</sup> a elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território, ainda que sob uma apertada mão da Administração Central durante o processo de acompanhamento da elaboração, alteração ou revisão dos planos, e da suspensão temporária de normas;
- b. a gestão urbanística, ainda que sujeita a acompanhamento e participação das entidades da Administração Central sempre que os projectos e programas possam colidir com áreas de tutela ou espaços condicionados nos termos da lei<sup>91</sup>;

5. Âmbito local: existe ainda um último nível correspondente às freguesias, a quem competem as tarefas de gestão mais próximas do cidadão, tais como a manutenção dos espaços públicos, espaços verdes, e espaços de uso público junto de equipamentos, cemitérios, etc.

A relação desta estrutura com o território foi adaptada em 2002, num esforço de compatibilização com o sistema de recolha de dados estatísticos europeu<sup>92</sup>. Considerando as orientações deste sistema foram estipulados três NUTS I (correspondendo às unidades administrativas Continente, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira), sete NUTS II (regiões Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Lisboa e Vale do Tejo, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira) e 30 NUTS III (associações de municípios para fins estatísticos: Minho-Lima, Cávado, Grande Porto, Alto-Trás-os-Montes, Douro, Ave, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Baixo Vouga, Baixo Mondego, Dão-Lafões, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral, Oeste, Médio Tejo, Alto Alentejo, Alentejo Central, Lezíria do Tejo, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira).

---

<sup>90</sup> Também ao abrigo da Lei n.º 169/99, alterada pela Lei n.º 5A/02 – que estabelece o quadro de competência e regime jurídico de funcionamento das Autarquias Locais

<sup>91</sup> o exemplo mais simples é a consulta à entidade responsável pelo Domínio Hídrico sempre que haja proximidade de dez metros a uma linha de água

<sup>92</sup> A Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) encontra-se mais desenvolvida no Capítulo III, em 3.1.

Quadro 8: Estrutura Administrativa de Portugal vs distribuição espacial

Âmbito		Área (km <sup>2</sup> )	Pop. (hab.)	Estrutura Administrativa	Competências
NUTS I (3)	Nacional	92 152	10 356 117	Governo	Aprova os diplomas de aplicação nacional Aprova os planos sectoriais e especiais
				Administração Central	Elabora os diplomas de aplicação nacional Elabora planos sectoriais e especiais
				DGOTDU	Acompanhamento e avaliação
NUTS II (7)	Regional	20.000* <sup>93</sup>	2.500.000*	CCDR	Elaboram planos regionais Acompanham os processos municipais Participam na gestão urbanística
				Delegações Regionais da Administração Central	Acompanham os processos regionais e municipais Participam na gestão urbanística
NUTS III (30)	Intermunicipal	3.000*	<200.000* nas regiões do interior 200.000 a 400.000* nas regiões do litoral	s/ estrutura obrigatória	
				Áreas Metropolitanas Comunidades Intermunicipais	Elaboram e aprovam os planos intermunicipais Acompanham os planos e processos regionais e municipais
LAU I (308)	Municipal	298*	6.000 a 200.000*	Município	Elaboram e aprovam os planos municipais Acompanham os planos e processos supra municipais Executam a gestão urbanística
LAU II (4257)	Local	21*		Freguesia	Acompanham os planos municipais Participam na gestão urbanística

\*intervalos ou valores médios de acordo com os dados obtidos da página oficial do INE<sup>94</sup>

Neste contexto os municípios desenvolvem as suas competências em duas esferas distintas: a supra municipal e a municipal.

A influência que um município pode deter sobre o ordenamento do território em termos supra municipal está muito dependente da estabilização de consensos com número significativo de outros municípios. Em sede de acompanhamento e auscultação pública de processos regionais ou nacionais a expressão de um município é

<sup>93</sup> As áreas das regiões no território continental variam de 2.940,1 Km<sup>2</sup> em Lisboa e 4.996,0 Km<sup>2</sup> no Algarve para 21.283,9 Km<sup>2</sup> no Norte, 28.200,1 Km<sup>2</sup> no Centro e 31.551,2 Km<sup>2</sup> no Alentejo.

<sup>94</sup> disponível em <http://www.ine.pt>

reduzida, quase indirecta, existindo vários exemplos de recurso à formação da opinião pública com o intuito de dar visibilidade aos seus argumentos.

Quando integram associações de municípios a influência de um município na tomada de decisão diminui à medida da dimensão da associação, sendo que as probabilidades de reivindicação e captação de verbas aumenta. Ou seja, apesar de as associações de municípios serem um meio para concretização efectiva de projectos com interesse para o município, nomeadamente na implementação de infra-estruturas de carácter geral tais como sistemas de abastecimento de água e tratamento de efluentes, redes escolares, rede de transportes, centros hospitalares, etc., e de este poder participar activamente na escolha das soluções e nos prazos para a sua concretização, esta influência precisa de ser alicerçada em consensos à medida que a dimensão da associação aumenta (maior capacidade de decisão numa associação de municípios com fins específicos, menor quando inserido numa área metropolitana).

E esta não é uma questão menor quando estão em causa opções para o ordenamento de áreas territoriais com cerca de 3.000 Km<sup>2</sup>, superiores nos casos das áreas metropolitanas. Importa, pois, tentar perceber em que moldes deve esta intermunicipalidade ser desenvolvida. Para Rui Alves (2003) existem quatro tipos de organização supramunicipal:

- a induzida – que decorre do funcionamento do mercado livre e incrementa a concorrência entre municípios, o que pode provocar disfunções no funcionamento dos sistemas urbanos;
- a apoiada – que decorre da aplicação de opções de políticas sectoriais e que regra geral dão lugar ao aparecimento de empresas e entidades gestoras de sistemas multimunicipais, neste caso o risco da monopolização do mercado tende a agravar as condições sociais de acesso a esse bem e serviço;
- a assumida – onde se inserem as associações de municípios para fins específicos, e as áreas metropolitanas para fins gerais;
- a estratégica – que resulta de parcerias entre municípios e associações empresariais.

A escolha por uma, ou mesmo mais do que uma, destas organizações dependerá do que se pretende atingir, mas também do compromisso de gestão que se pretende salvaguardar. O facto de ser à escala supramunicipal que se obterão melhores resultados para a gestão das redes, como referido em 1.2., não implica que o município se “descarte” dessa gestão, e fique refém de uma organização a que é externo, ou em que não possui influência suficiente para alterar a tomada de decisão.

Em termos municipais a influência é directa e decisiva. Cabe aos municípios escolherem e concretizarem as políticas de desenvolvimento e dar resposta à gestão urbanística corrente. Note-se que em termos médios esta “autonomia” apenas se reflecte num décimo da área territorial da esfera de actuação intermunicipal. (de 3000 para 300 Km<sup>2</sup>). E este não é um dado despiciente para quem se propõe analisar a eficácia das redes

de infra-estruturas que suportam a actividade humana no território, nem a eficácia da sua manutenção. Note-se, ainda, a influência directa que as entidades da Administração Central detêm na participação nos processos de elaboração, alteração, revisão e suspensão dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território, bem como da gestão urbanística corrente, condicionando diariamente a actuação municipal.

### 3.2.2. Diplomas e Instrumentos

#### 3.2.2.1. Os diplomas

O quadro legal que compõe o sistema jurídico português para o ordenamento do território é vasto e espartilhado, não existindo um Código, pese embora os esforços encetados no final da década de 90. Deste quadro retemos a diferenciação feita pelo legislador entre o que considera ser as bases do sistema de gestão territorial, do enquadramento da urbanização e edificação, e ainda da salvaguarda de outros interesses que concorrem e também têm tradução territorial.<sup>95</sup>

**Quadro 14: Principais diplomas sobre ordenamento do território**

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto – aprova a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU)	Define e integra as acções promovidas pela Administração Pública; Define o quadro da política de ordenamento do território e de urbanismo; Define os instrumentos de gestão territorial; Estabelece a regulação das relações entre os diversos níveis da Administração e desta com as populações.
Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro – aprova o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)	Define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal; Define o regime geral do uso do solo; Define o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Redacção actual conferida pelo DL 181/09, de 7Ago
Decreto Regulamentar 9/09, de 29 de Maio Decreto Regulamentar 11/09, de 29 de Maio	Estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo a utilizar nos instrumentos de gestão territorial; Estabelece os critérios uniformes de classificação e reclassificação do solo e definição das categorias relativas ao solo rural e urbano.

<sup>95</sup> Foram apenas seleccionados os principais diplomas, existindo outros cujas normas, no todo ou em parte, intervêm no ordenamento do território e no urbanismo, nomeadamente a Constituição da República, o Código Civil, o Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional, o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, a Lei de Bases do Património, a Lei de Bases do Ambiente, Normas técnicas para a Acessibilidade, a Defesa da Floresta Contra Incêndios, etc...



#### Quadro 15: Principais diplomas sobre urbanização e edificação

DL 38382, de 7 de Agosto de 1951- Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU)	Estabelece disposições de natureza administrativa; Estabelece as condições gerais das edificações; Identifica as condições especiais relativas à salubridade das edificações e dos terrenos de construção; Identifica as condições especiais relativas à estética das edificações; Estabelece as condições especiais relativas à segurança e qualidade construtiva das edificações Destaca o conceito de paisagem na avaliação e integração das construções, Redacção actual conferida por RJUE (DL177/01, 4Jun)
Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro - aprova o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)	Estabelece os procedimentos, critérios e competências para a gestão urbanística, nomeadamente para atribuição de licenças e autorizações administrativas. Redacção actual conferida pela Lei 60/07, 4Set
Portaria 216-B/08, de 3 de Março	Estabelece os parâmetros de dimensionamento para previsão de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos em operações de loteamento ou que detenham impacto semelhante a loteamentos

Para além destes diplomas existem as Servidões Administrativas e Restrições de Utilidade Pública (SARUP). As SARUP estabelecem as regras, gerais e abstractas, que possibilitam ao Estado preservar as áreas que considera serem essenciais para o bom funcionamento das infra-estruturas, redes, equipamentos e valores culturais e naturais. A mais recente compilação destas normas data de 2005<sup>96</sup>.

Para além destas servidões gerais e abstractas existem ainda regimes jurídicos específicos, de carácter sectorial, que de um modo simplista se poderão agrupar nas preocupações com a salvaguarda ambiental, dos recursos e dos riscos naturais. A longa lista de diplomas que estabelecem as condicionantes ao ordenamento do território revela bem o peso que os braços da Administração Central sempre deteve neste domínio.

A consciência da existência de povoamentos dispersos em Portugal não surge de um modo evidente no corpo da maioria dos diplomas identificados nos quadros 9 e 10.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo – LBOTU, Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto, define e integra as acções promovidas pela Administração Pública neste domínio, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural

<sup>96</sup> DGOTDU, 2005, edição revista e actualizada cuja aquisição pode ser feita através de [www.dgotdu.pt](http://www.dgotdu.pt)

integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos (n.º 2 do artigo 1º).

Da análise do diploma a existência de povoamentos dispersos é reconhecida por algumas das suas consequências, havendo menções nos objectivos gerais (artigo 6º) aos “efeitos nefastos e perturbadores para um território ordenado”, nomeadamente:

- a) a adequação dos níveis de densificação urbana, impedindo a degradação da qualidade de vida, bem como o desequilíbrio da organização económica e social;
- b) a rentabilização das infra-estruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais;
- c) a valorização da paisagem e a correcta integração das edificações e das actividades humanas;
- d) o condicionamento da ocupação dos solos em função do risco de contaminação ou erosão.

Esta linha de pensamento é reforçada com as disposições relativas ao regime do uso do solo, que assenta o ordenamento e o urbanismo na manutenção da distinção entre solo rural e solo urbano, privilegiando o conceito de perímetro urbano. Esta dualidade rural vs. urbano ignora a actual usufruição urbana do território (especialmente porque “ignora” a admissibilidade de edificação em solo rural e as consequências que daí advêm), podendo inibir novas lógicas de infra-estruturação dos territórios, se do texto incorrer uma leitura de que todo o abastecimento de água e tratamento dos efluentes deve ser promovido por rede pública (em prol da saúde pública) como uma garantia da sua qualidade e do acesso a um direito (fundamental).

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT, Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, vem regulamentar o Sistema de Gestão Territorial definido pela LBOTU. Não se encontra na redacção deste regime jurídico qualquer menção expressa à problemática dos povoamentos dispersos. Na medida em que prossegue com as disposições da LBOTU, mantém o pressuposto de que um correcto ordenamento territorial assenta na distinção de classificação do solo em urbano (com aptidão para a urbanização) e em rural (sem aptidão para a urbanização, mas que admite edificabilidade). Ora uma das características dos povoamentos dispersos (a dispersão europeia, entenda-se) é a de se desenvolver em parcelas não urbanizadas / infra-estruturadas. Não é, portanto, no entendimento da autora, com a disposição normativa de que a reclassificação de solo rural em urbano tem carácter excepcional se aborda, de um modo eficaz, esta problemática.

Em termos operacionais o RJIGT introduz duas novidades úteis ao debate sobre os povoamentos dispersos: a estrutura ecológica e os solos cuja urbanização seja possível programar. A estrutura ecológica não é mais do que o reconhecimento, em sede de instrumentos de gestão territorial, das áreas necessárias ao correcto

funcionamento dos ecossistemas e do ciclo da água, numa tentativa da sua preservação e valorização. A incorporação destes valores na sociedade, sobretudo através do contacto estabelecido pela gestão urbanística corrente (licenciamento de obras particulares), pode vir a adquirir uma vertente pedagógica muito útil para a alteração de comportamentos. Os solos cuja urbanização seja possível programar implicam a identificação de um programa que sustente a urbanização de um modo sistemático e colectivo. Ainda que a programação da urbanização possa ser uma resposta à edificação casuística, a possibilidade de contratualização prevista no art.º 6º-A e esta disposição fornecem um quadro potencialmente propício ao sprawl.

O Decreto Regulamentar 11/09, de 29 de Maio, vem reforçar o entendimento da reclassificação excepcional como medida de “combate à prática de aumento indiscriminado de perímetros urbanos, com a consequente inutilização desproporcionada de espaços agrícolas, florestais ou verdes lúdicos”, em prol de melhores e mais qualificadas cidades. Crê o legislador que esta medida contribuirá igualmente para evitar a criação de bolsas de terrenos puramente especulativas.

Neste contexto, este decreto determina as categorias de solo urbano e rural, dispondo que a admissibilidade de edificabilidade em solo rural, no que à função habitacional concerne, fica, preferencialmente, condicionada a duas novas categorias: os “aglomerados rurais” e as “áreas de edificação dispersa”.

Esta nova categoria de solo rural constitui a primeira referência expressa da consciência do fenómeno em Portugal num diploma legal. “Áreas de edificação dispersa” são caracterizadas como “espaços existentes de usos mistos, devendo ser objecto de um regime de uso do solo que garanta a sua contenção e o seu ordenamento numa óptica de sustentabilidade e serem infra-estruturados com recurso a soluções apropriadas às suas características” (art.º 19º). A metodologia para identificação destas áreas não é abordada.

O diplomas relativos à urbanização e edificação, embora constituam incontornáveis referências em sede de gestão urbanística, traduzem regras gerais e abstractas que desenvolvem os procedimentos e critérios de análise independentemente das propostas se inserirem em povoamentos dispersos ou não, não existindo qualquer referência a esta problemática.

Da leitura e análise dos principais diplomas constata-se:

- a) o fenómeno do Disperso não surge evidente, nem tampouco referenciado nos preâmbulos dos diplomas dedicados ao ordenamento do território e à urbanização e edificação, mas volvidos dez anos a sua consciência expressa-se nos decretos que desenvolvem o modo como as disposições legais devem ser aplicadas;
- b) o ordenamento, planeamento e urbanismo são entendidos como obrigações e deveres da Administração Pública<sup>97</sup>;
- c) evoca-se os princípios de sustentabilidade e solidariedade intergeracional, economia, coordenação, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilidade, contratualização e segurança jurídica;
- d) que a defesa dos interesses, e respectivos âmbitos, deve ser equacionada pela entidade mais próxima à sua resolução, havendo referências à responsabilização e autonomia municipal ao abrigo da simplificação administrativa nos últimos anos;
- e) estabelecem-se quatro tipologias de instrumentos de gestão territorial: os de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica (PNPOT, PROT, PIMOT); os de planeamento territorial, de natureza regulamentar (PDM, PU, PP); os de política sectorial, de natureza programática (PSOT); e os de natureza especial (PEOT);
- f) definem-se competências e procedimentos para a elaboração, alteração, revisão, aprovação e dinâmica entre instrumentos de gestão territorial;
- g) a participação de particulares encontra-se muito limitada no decorrer destes processos, pese embora estar prevista um período de participação preventiva no início dos procedimentos dos instrumentos referidos em d), um período de discussão pública quando se formaliza a apresentação das propostas de plano, existir a figura de contratualização de planos desde 2007<sup>98</sup>, e como refere Fernando Gonçalves (2005), existir a possibilidade um grupo de cidadãos, num mínimo de 35000, poder alterar a lei de bases...

Tendo em consideração a evolução dos diplomas<sup>99</sup>, as normas relacionadas com a construção são importantes nesta pesquisa na medida em que conformaram durante muito tempo o território que herdamos, não só pelo simples facto da cobertura do território com instrumentos de planeamento ter pouco mais do que

---

<sup>97</sup> Com a inserção da possibilidade de contratualização dos instrumentos de gestão territorial em 2007, inicia-se agora uma nova etapa no entendimento de como pode a Administração Pública encarar estas obrigações – a este respeito consultar o recente Guia dos Contratos para Planeamento (versão para consulta datada de Maio de 2010) da autoria da DGOTDU.

<sup>98</sup> introduzida na redacção do RJIGT dada pelo Decreto-Lei n.º 316/07 de 19 de Setembro, no art.º 6º-A

<sup>99</sup> sobre a evolução das normas consultar, a título de exemplo, Costa Lobo, Fernando Gonçalves e Fernando Azeredo

uma ou duas décadas, mas também porque perduram nos conteúdos dos planos especiais, planos sectoriais, planos municipais de ordenamento do território, e por vezes nos planos regionais.

Incidem sobretudo no estabelecimento de afastamentos e/ou alinhamentos às vias ou a determinados edifícios ou áreas. Este é o princípio que subjaz às SARUP, aos diplomas que regulam a rede rodovial e ferroviária, e patente nas normas e regulamentos mais antigos que forneciam as bases para a gestão do território. Documentos e estudos sobre as cidades peninsulares e coloniais dão-nos nota da sua existência e aplicação via “funcionários municipais” desde o século XII, com predominância clara das regras construtivas / urbanísticas em função das vias. Não deixa de ser compreensível que assim seja quando tivermos na base do nosso sistema jurídico as preocupações militares romanas, com particular destaque para as vias de comunicação e para a fundação das cidades sobre o *Cardus* e o *Decumanos*, e mais tarde a codificação napoleónica.

A cércea ou número de pisos também constitui uma referência corrente, e que ainda hoje se mantém como um dos principais elementos de análise, especialmente se na envolvente de património protegido.

Ainda que a sua inserção seja bastante mais recente que os alinhamentos e as cérceas, a delimitação dos perímetros urbanos no planeamento,<sup>100</sup> especialmente quando associados à técnica do zonamento, adquiriu um papel preponderante para o ordenamento do território pois sustenta a tradução da classificação do solo em urbano ou rural, considerando o urbano apto para a urbanização e edificação e o solo rural como um recurso natural escasso e não renovável. Os critérios para a delimitação dos perímetros urbanos têm estado confiados aos municípios, pese embora tenham surgido recentemente (Maio de 2009) orientações de âmbito nacional para a sua uniformização.

Conforme o grau de pormenor do plano municipal existem outros parâmetros como índices de construção, volumétricos, de impermeabilização do solo, regras de cálculo para estacionamento, referências a tipologias de habitação, cores e materiais, entre outros.

Esta percepção relativa à importância das normas relacionadas com a construção é também evidente no Decreto Regulamentar 9/09, ainda que o mesmo vise, de acordo com o seu preâmbulo, a uniformização de terminologias e critérios de cálculo.

---

<sup>100</sup> O percurso que vai desde o DL 570/71, pelo DL 794/76, DL 152/82, até ao DL 69/90, que define perímetro urbano como o conjunto do *espaço urbano e urbanizável* (sendo os *espaços urbanos* caracterizados pelo elevado nível de infra-estruturação e densidade populacional, onde o solo se destina predominantemente à edificação; e os *espaços urbanizáveis*, os que podem vir a adquirir as características dos espaços urbanos - geralmente designados por áreas de expansão) ilustra a importância deste parâmetro urbanístico no ordenamento do território, uma vez que a obrigatoriedade da sua delimitação apenas para localidades com mais de 2500 hab e apreciável crescimento populacional, em 1971, dá lugar à sua integração generalizada no conteúdo dos planos municipais de ordenamento do território em 1990.

### 3.2.2.1. Os instrumentos

Neste ponto pretende-se perceber de que modo os instrumentos de gestão territorial existentes reflectem a consciência do fenómeno em estudo. No entanto, para facilitar a comparação com os outros exemplos de estudo, a caracterização de cada instrumento foi sistematizada de acordo com o seguinte quadro, e o quadro resultante consta do Anexo 2.

#### Sigla e designação do Instrumento de Gestão Territorial

1. Natureza do instrumento (estratégica, programática, regulamentar);
2. Responsabilidade pela elaboração do instrumento;
3. Vínculo;
4. Principais objectivos;
5. Escala de publicação;
6. Enquadramento legal que o sustenta.

Decorrente das disposições dos normativos já referidos foi elaborado e publicado em 2008 o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT. Este documento, que constitui o topo da hierarquia dos instrumentos de gestão territorial, reconhece, na caracterização que faz do território, que “em 2001 mais de ¾ da população residente no Continente concentrava-se em áreas com características predominantemente urbanas. O ritmo de urbanização foi particularmente intenso nas décadas de 60 e 70. O processo de urbanização conduziu à configuração de um sistema urbano caracterizado por:

- duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), com dinamismos e processos de estrutura interna diferenciados;
- uma extensa mancha litoral de urbanização difusa onde emergem alguns sistemas urbanos polinucleados e se destacam diversos centros urbanos de maior dimensão e dinamismo, embora sem o tamanho demográfico da cidade média de acordo com os padrões europeus;
- uma urbanização linear ao longo da costa algarvia;
- uma rede de pequenas e médias cidades no interior, nalguns casos configurando eixos e sistemas urbanos multipolares.”<sup>101</sup>

A caracterização efectuada permitiu a identificação de seis domínios problemáticos:

- a) insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ineficiente gestão de riscos;
- b) expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes;
- c) ineficiência e insustentabilidade ambiental e económica nos domínios dos transportes e da energia;

---

<sup>101</sup> PNPOT, 2006, p. 2958

- d) insuficiência das infra-estruturas e sistemas de apoio à competitividade, conectividade e projecção internacional da economia do país;
- e) inadequação da distribuição territorial de infra-estruturas e equipamentos colectivos face às dinâmicas de alteração do povoamento e necessidades sociais;
- f) ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial.

Para contrariar a tendência da dispersão territorial propõe, nomeadamente, como opções estratégicas, articular o sistema de “espaços abertos” de natureza ambiental e paisagística com o sistema urbano e as redes de infra-estruturas; e estruturar nucleações que contrariem a tendência para a urbanização contínua ao longo da faixa litoral.

O reconhecimento da existência dos povoamentos dispersos e a proporção que já adquiriram na conformação do sistema urbano nacional, dá lugar a uma leitura nefasta, na sequência da interpretação da Lei de Bases, do território existente. As opções estratégicas supra mencionadas não surgem directamente equacionadas nos objectivos estratégicos, onde foi colocada uma tónica na conservação e valorização da biodiversidade e património cultural e paisagístico, ou seja, a contenção seria alcançada através da internalização de salvaguarda de bens e recursos escassos, como o solo, por exemplo. Dada a recente publicação deste documento ainda não nos é possível averiguar da sua contribuição para o ordenamento do território.

Os Planos Sectoriais e os Planos Especiais de Ordenamento do Território versam sobre áreas específicas de conhecimento, não havendo referências expressas a esta problemática nos exemplos consultados<sup>102</sup>. Dada a natureza destes planos e o seu carácter temático consideramos, no entanto, que face a esta problemática eles podem ser dispostos em dois grandes grupos: os que com as suas disposições podem, ainda que inadvertidamente, alimentar e fomentar o fenómeno, como é o caso do Plano Rodoviário Nacional 2000; e os que dispõem sobre a necessidade de controlar a pressão em edificar e as actividades humanas em áreas específicas do território, como é o caso dos Planos de Ordenamento das Orlas Costeiras, da Rede Natura, ou dos Planos das Albufeiras.

Incluídos no segundo grupo estão também os planos sectoriais dedicados à defesa da floresta contra incêndios<sup>103</sup>. O Plano Regional de Ordenamento Florestal da Área Metropolitana do Porto e Entre Douro e Vouga, PROF AMPEDV, por exemplo, identifica como objectivos específicos para algumas sub-regiões

---

<sup>102</sup> região norte

<sup>103</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 17/09, de 14 de Janeiro, foi identificada uma metodologia para identificação de aglomerados “dispersos” que contenham de 5 a 10 habitações, de modo a facilitar a identificação dos meios mais adequados para gerir as faixas de gestão de combustível.

homogéneas “estabilizar e ordenar a organização territorial, evitando a disseminação descontrolada das áreas urbanas” e “adequar os espaços florestais à crescente procura de actividades de recreio e espaços de interesse paisagístico”. No seu artigo 45º dispõe ainda sobre regras de edificabilidade em zonas classificadas de elevado risco de incêndio.

A Administração Central tem-se socorrido da elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território para acentuar as orientações e propostas de medidas que entende serem as mais adequadas para contrariar os fenómenos de edificação difusa, preocupação que se expressa, nomeadamente, na Resolução de Conselho de Ministros que dá início à elaboração dos planos<sup>104</sup> e no Decreto Regulamentar n.º 11/2009, de 29 de Maio, onde se atribui aos PROT o desenvolvimento e concretização, à escala regional, dos critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como dos critérios e categorias de qualificação do solo rural e urbano.

Tomando por exemplo o Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte – PROTn, com publicação para breve, se por um lado evidencia os principais problemas de gestão territorial decorrentes da dispersão, tais como dificuldade de cobertura do território com redes e equipamentos públicos, consumo excessivo de solo com aptidão agrícola, e incompatibilidade com os desígnios da defesa da floresta contra incêndios; por outro reconhece que permite alternar de forma muito regular no espaço as áreas de infiltração com áreas impermeáveis, sendo um contributo determinante no controle dos caudais de ponta de cheias.

Como principais contributos para a gestão territorial, e para a gestão de povoamentos dispersos em particular, esta proposta de plano, cuja versão final data de Julho de 2009, preconiza um acentuar das classes de solo, urbano vs. rural, com disposições muito restritivas no aumento dos perímetros urbanos e na edificabilidade em solo rural. Ao contrário do PNPOT, que enceta por uma abordagem positiva ao território e às dinâmicas existentes, o PROTn assume uma atitude policiadora<sup>105</sup>.

Ora, a interpretação colhida pela equipa responsável pela elaboração do PROTn deste enquadramento é a de que pode, e deve, o PROTn dispor sobre normas específicas sobre o uso do solo, nomeadamente sobre usos do solo rural, identificando parâmetros urbanísticos, tais como índices, mediatamente vinculativos para os particulares, por via da sua obrigatória inserção nos PMOT. Este entendimento suscita-nos dúvidas sobre a sua legalidade / pertinência, uma vez que não pode o PROT substituir-se aos PMOT e PIMOT, desvirtuando os objectivos e conteúdos que lhe foram destinados no Sistema de Gestão Territorial.

<sup>104</sup> no caso do PROTn, de acordo com o n.º 2 da Resolução de Conselho de Ministros n.º 29/2006, de 23 de Março, o conteúdo do plano inclui a definição das opções estratégicas de base territorial, do modelo de organização regional, de orientações e proposta de medidas para contrariar os fenómenos de edificação difusa e de mecanismos de monitorização.

<sup>105</sup> a este respeito refira-se ainda a recente proposta (Junho de 2010) de acordo sobre as formas e prazos de adequação dos planos municipais ao PROTn, mesmo antes da sua publicação em Diário da República, e de todo o trabalho desenvolvido pela CCDRn em identificar previamente as normas constantes dos PDM em vigor que conflituam as disposições do PROTn sobre edificabilidade em solo rural, bem como na possibilidade de fornecimento de informação cartográfica, por parte da CCDRn, que identifique as áreas susceptíveis de virem a ser qualificadas como “áreas de edificação dispersa” em futura alteração ou revisão do PDM.



Tentar dispor normas e parâmetros urbanísticos para contrariar os fenómenos de edificação difusa implica, à priori, conhecer, e tanto quanto possível descrever, os referidos fenómenos. Pese embora tenha existido esse esforço num dos trabalhos de caracterização de parte da região norte, a verdade é que os estudos efectuados para caracterização e leitura territorial da região norte diferem na sua estrutura e conteúdo, revelando metodologias diferenciadas consoante as equipas que os executaram, pelo que não é possível comparar ou mesmo sistematizar os parâmetros urbanísticos propostos. Mais se estranham o recurso a terminologias diferenciadas, referentes ao mesmo fenómeno supomos, sem que exista um glossário a que nos possamos aportar. "Modelo difuso de povoamento" para o Ave e Tâmega, "territórios de baixa densidade" para o Alto Douro, "padrão de urbanização dispersa" para o Arco Metropolitano são apenas alguns exemplos, e para os quais, aparentemente, existe uma mesma solução.

As directivas relacionadas com o uso do solo (D12), com particular enfoque para o solo rural, constam das páginas 144 e seguintes da Proposta de Plano. Em D12.07 a opção foi de "O regime de uso e ocupação do solo rural constante dos PMOT deve promover a concentração da edificação em aglomerados rurais ou outras tipologias específicas de povoamento em solo rural e, simultaneamente, privilegiar a reconversão, reestruturação ou requalificação dos espaços edificados já existentes", e em D12.08:

"3. Recorrendo à utilização criteriosa, como categorias de espaço na qualificação do uso do solo rural, das figuras de "áreas de edificação dispersa em solo rural" e "aglomerados rurais" (ver Decreto Regulamentar nº 11/2009, de 29 de Maio, e Anexo Técnico I), estabelecer condições diferenciadas de edificabilidade dentro do solo rural, restringindo a edificação fora daquelas categorias de espaço a situações excepcionais bem tipificadas e regidas por critérios de forte contenção. Na definição de tais condições de edificabilidade devem ser acatados os seguintes critérios:

- a) Garantir a preservação e valorização dos valores ambientais e um adequado enquadramento paisagístico e arquitectónico, com forte contenção das ampliações em altura;
- b) Contrariar a proliferação das redes públicas, recorrendo a sistemas independentes e ambientalmente sustentáveis onde não existam redes previamente construídas, e impondo que a sua construção e manutenção sejam da responsabilidade e encargo dos interessados;
- c) Estabelecer, para as obras de edificação, parâmetros urbanísticos enquadrados nos limites e requisitos que constam da directriz D12.09, prevendo sempre limites máximos a cumprir em obras de reconstrução, ampliação ou alteração das edificações existentes a que eventualmente não sejam de aplicar os referidos parâmetros urbanísticos.

4. Restringir a aplicação de regras especiais de edificação para fins habitacionais, fora das "áreas de edificação dispersa em solo rural" e dos "aglomerados rurais", a casos devidamente justificados em

termos de valorização das actividades rurais por se tratar de residência própria e permanente dos agricultores e desde que verificados cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) O interessado seja agricultor e responsável pela exploração agrícola onde pretende localizar a habitação (definições de “agricultor” e de “exploração agrícola” constantes do DL nº 73/2009, de 31 de Março)
- b) Não exista já outra edificação destinada a habitação no interior da mesma exploração, nem alternativas de localização para a habitação do agricultor
- c) As parcelas que constituem a exploração agrícola possuam no seu conjunto uma área não inferior a um valor mínimo a definir em PDM.”

A redacção destas directivas afigura-se-nos consentânea com a natureza do documento (à excepção do 3c). Contudo a proposta de plano avança e determina, em D12.09, que:

“1. Sem prejuízo de outros parâmetros e condições que entendam por convenientes, os PMOT devem adoptar os seguintes requisitos e parâmetros de contenção da edificabilidade em solo rural:

- a) Índice máximo de ocupação do solo (Io);
- b) Altura máxima e/ou número máximo de pisos acima do solo;
- c) Imposição do carácter unifamiliar ou bifamiliar (~~um só fogo~~) para edifícios com componente habitacional.

2. Com vista à contenção da edificabilidade em solo rural, os PMOT devem respeitar os seguintes valores máximos para os parâmetros referidos no número anterior, sem prejuízo das situações de excepção subseqüentemente estabelecidas:

- a) Índice máximo de ocupação do solo (Io) de 0,01 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>;
- b) Número máximo de 2 pisos acima do solo totalmente desafogados (incluindo andares recuados) e altura máxima de 9 metros no ponto em que a fachada se implanta no terreno à cota altimétrica mais baixa.

5. Os PMOT poderão estabelecer excepções às regras estipuladas nos números 1 e 2, relativamente a (i) empreendimentos de turismo de habitação e a (ii) empreendimentos de turismo no espaço rural, excepto hotéis rurais, no que respeita ao índice máximo de ocupação do solo, em que podem fixar-se valores superiores aos indicados ou ser dispensados.

8. Os PMOT poderão estabelecer excepções às regras estipuladas nos números 1 e 2, relativamente a (i) hotéis rurais, (ii) estabelecimentos hoteleiros em solo rural ou (iii) conjuntos turísticos, no que respeita:

a) ao índice máximo de ocupação do solo, em que podem fixar-se valores superiores aos indicados até ao limite fixado para a construção em áreas de edificação dispersa em solo rural (0,1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) a aplicar a uma parte da área de terreno afectada ao conjunto que não exceda 3 hectares; na área de terreno remanescente aplica-se o índice de 0,01 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, correspondente à edificabilidade em solo rural;

b) ao número máximo de pisos das componentes hoteleiras, que pode elevar-se até 3.

9. Os PMOT poderão estabelecer excepções às regras estipuladas nos números 1 e 2, relativamente a equipamentos públicos ou de interesse público, no que respeita:

a) ao índice máximo de ocupação do solo, em que podem fixar-se valores superiores aos indicados até ao limite fixado para a construção em áreas de edificação dispersa em solo rural (0,1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>);

b) ao número máximo de pisos, que pode elevar-se até 3.

10. Os PMOT poderão estabelecer excepções às regras estipuladas nos números 1 e 2, relativamente a “áreas de edificação dispersa em solo rural” devidamente identificadas e delimitadas como categoria de espaço na planta de síntese, no que respeita ao índice máximo de ocupação do solo, que pode ser fixado em qualquer valor até 0,1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

11. Os PMOT poderão estabelecer excepções às regras estipuladas nos números 1 e 2, relativamente a “aglomerados rurais” devidamente identificados e delimitados como categoria de espaço na planta de síntese, no que respeita:

a) aos índices máximos de ocupação do solo, que podem ser fixados em valores superiores aos indicados;

b) à imposição da tipologia unifamiliar ou bifamiliar para os edifícios com componente habitacional.”

Cruzando esta redacção com a definição constante no Decreto Regulamentar n.º 9/09 para índice máximo de ocupação do solo (ficha n.º 35), a edificabilidade máxima admitida pelo PROTn para “áreas de ocupação dispersa em solo rural” ou para as excepções consideradas em 5, 8 e 9, implica a existência de parcela de terreno com 1500 m<sup>2</sup> como mínimo necessário para a construção de 300 m<sup>2</sup> de área bruta de construção. Para complementar esta informação apresenta uma metodologia para delimitação cartográfica de perímetros urbanos e de edificação dispersa com base em sistemas de informação geográfica.

É entendimento da autora que existe, efectivamente, necessidade de disposições sobre a edificação em conjunto, ou sua inserção na paisagem, ao nível nacional, que configurem “normas supletivas” ou

“complementares e subsidiárias”, tal como ilustradas no nosso quadro legal pelo Capítulo II do Título III do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, e da Portaria 216-B/08, por exemplo.

Mas ao nível regional, e particularmente num plano desta natureza, que reúne na sua elaboração todos os intervenientes privilegiados com interesses e responsabilidades no ordenamento do território, os principais aspectos que deveriam advir deste plano de natureza estratégica, de desenvolvimento territorial, seriam os programas de acção territorial que por sua vez conformariam o programa de execução. Neste âmbito faria de igual modo sentido orientações sobre a adequabilidade do recurso, ou impossibilidade de recurso, de alguns processos de ocupação em sede de gestão urbanística.

Tal foi o exemplo dado pela DGOTDU, no ponto 104 do parecer final da CMC, quando considera positiva a proposta que associa a edificabilidade em solo rural à unidade mínima de cultura, possibilidade esta já contemplada no RJUE, a propósito de operações de destaques (divisão do parcelário). Dito de outra maneira, deveria o PROTn ter apostado mais na questão dos processos, que constituem efectivos actos de governança.

Dado só existir um Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território aprovado consideramos que este nível de planeamento não adquiriu expressão suficiente para ser comentado em sede deste trabalho.

A consciência do Disperso ao nível municipal varia consoante a localização geográfica, havendo registos e estudos de maior sensibilidade à problemática no litoral norte desde a década de oitenta. Os Planos Directores Municipais publicados na década seguinte são já herdeiros de territórios muito comprometidos com este tipo de expansão urbana, e com maior ou menor expressividade ambicionam a estruturação territorial. Existem referências nos seus relatórios sobre a dificuldade de identificação de centros urbanos, ou da dificuldade de acesso a serviços e equipamentos por parte de aglomerados populacionais.

A publicação dos Planos Directores Municipais, entre 1993 e 1995, permitiu o ensaio de “processos inovadores de regulamentação urbanística”<sup>106</sup> sobre povoamentos dispersos, referindo-se a título de exemplo o PDM de Guimarães (RCM 101/94, DR n.º 237, IS-B, 13Out94) e o de Santo Tirso (RCM 90/94, 23Set). Nestes documentos, além da delimitação de perímetros, a diferenciação de categorias de espaço urbano incorpora parâmetros como dimensão mínima dos lotes ou parcelas, opções tipológicas, e disposições mínimas sobre a necessidade de privados executarem infra-estruturas.

Estes foram, e são, os principais instrumentos de apoio à gestão urbanística, publicados, na sua maioria, à escala 1/10.000 (embora existam PDM à escala 1/25.000), e onde se estabelece o vínculo aos particulares. Não detendo detalhe urbanístico suficiente, a gestão urbanística decorrente apenas dos PDM tende a

---

<sup>106</sup> Teresa Sá Marques, 2005, p. 384

privilegiar as soluções pontuais e casuísticas promovidas pelos particulares, desde que se conformem com as vagas disposições do zonamento do plano.

Sobre os Planos de Urbanização este estudo não poderá acrescentar muito mais do que são as disposições relativas ao seu conteúdo, uma vez que não foram identificados estudos que nos possam auxiliar sobre a avaliação que deles foi feita, nem existia fundamento para no âmbito desta dissertação consultar uma amostra significativa do universo de planos de urbanização publicados em Diário da República (187).

Se os mesmos argumentos se aplicam, agora por maioria de razão (643), aos Planos de Pormenor, existe contudo, a necessidade de expor as alterações legislativas relacionadas com o conteúdo destes planos.

Na versão originária do RJIGT os planos de pormenor poderiam adquirir modalidades simplificadas, entre elas a de Projecto de Intervenção em Espaço Rural, o qual poderia proceder à reclassificação do solo como solo urbano, nos termos legalmente estabelecidos, desde que tal se justificasse em função da caracterização territorial da respectiva área de intervenção, com vista ao reordenamento de zonas edificadas ou de edificações isoladas pré-existentes. Esta modalidade chegou a ser alvo de normas complementares, através da Portaria n.º 389/05, de 5 de Abril. Na actual redacção do RJIGT (2007) o plano de intervenção no espaço rural estabelece as regras relativas às operações de protecção, valorização e requalificação da paisagem e à edificação quando se revele necessário.

A elaboração de planos de maior detalhe, planos de urbanização e de pormenor, é facultativa para os municípios, e a sua implementação permanece, regra geral, dependente da iniciativa casuística dos particulares. Se em solo urbano os particulares dispõem de uma figura jurídica paralela ao sistema de gestão territorial: os loteamentos. Têm conteúdo e detalhe semelhante aos planos de pormenor, reestruturando a propriedade, definindo a edificabilidade e promovendo a execução de infra-estruturas, sempre que necessário. Como são considerados uma operação urbanística<sup>107</sup>, regra geral, não há qualquer participação ou discussão pública envolvida.

Até Junho de 2010 encontram-se identificados na página da DGOTDU, para o território continental, 7 planos de âmbito regional que não cobrem a totalidade do território, 1 plano intermunicipal, 278 planos directores municipais, 187 planos de urbanização e 643 planos de pormenor, detendo estes uma repartição quase homogénea pelo território (107 no Norte, 167 no Centro, 158 em Lisboa, 172 no Alentejo e 39 no Algarve).

---

<sup>107</sup> sobre as operações de loteamento urbano ver o Capítulo VI de *Administração Urbanística* – Costa Lobo, 2001

### 3.2.3. Reflexões

- 1 O território continental apresenta uma forte concentração de território urbanizado por todo o seu litoral, com meia dúzia de incursões, no sentido poente – nascente, para o interior. As estruturas de povoamento mais expressivas revelam uma bipolarização do litoral oeste por duas áreas metropolitanas (Porto, Lisboa), conurbações urbanas de escala variável que compõem a urbanidade do litoral e um sistema pontual de cidades médias que estruturam o interior e o Alentejo.
- 2 A estrutura administrativa é composta por cinco níveis (nacional, regional, intermunicipal, municipal e local), mas detecta-se que os mais interventivos em matéria de elaboração e acompanhamento de instrumentos de gestão territorial, bem como em matéria de gestão urbanística são os níveis regional e municipal.
- 3 Da leitura e análise dos principais diplomas sobre ordenamento do território, urbanização e edificação constata-se que:
  - 3.1 o fenómeno do Disperso não surge evidente, nem tampouco referenciado nos preâmbulos dos principais diplomas, datados de finais dos anos noventa (1998 e 1999), mas volvidos dez anos a sua consciência expressa-se nos decretos que desenvolvem o modo como as disposições legais devem ser aplicadas:
    - a) ao nível da tipificação das categorias de solo rural, para o qual se identificaram duas que admitem a edificabilidade de habitações: os “aglomerados rurais” e as “áreas de edificação dispersa”;
    - b) ao nível dos critérios para a reclassificação do solo, especialmente nas situações que envolvem propostas de reclassificação de solo rural para solo urbano;
    - c) ao nível da tipificação dos parâmetros urbanísticos.
  - 3.2 o ordenamento, planeamento e urbanismo são entendidos como obrigações e deveres da Administração Pública;
  - 3.3 a defesa dos interesses, e respectivos âmbitos, deve ser equacionada pela entidade mais próxima à sua resolução, havendo referências à responsabilização e autonomia municipal ao abrigo da simplificação administrativa nos últimos anos.
- 4 Os instrumentos de gestão territorial publicados abordam a problemática de modo distinto:
  - 4.1 Os primeiros planos, os Planos Directores Municipais, publicados na primeira metade da década de noventa, fazem referências à existência de povoamentos dispersos nos seus textos de caracterização e diagnóstico do respectivo concelho, e promovem ensaios no que concerne

à selecção das normas urbanísticas vertidas para os seus elementos fundamentais (planta de ordenamento e regulamento).

- 4.2 Os Planos Sectoriais e Planos Especiais de Ordenamento do Território não incidem directamente sobre o fenómeno do disperso, pese embora o possam alimentar (caso do Plano Rodoviário Nacional) ou tentem minimizar os seus efeitos (caso dos Planos de Ordenamento das Orlas Costeiras ou dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal).
- 4.3 O Programa Nacional de Política para o Ordenamento do Território, datado de 2008, enceta por uma abordagem positiva ao território e às dinâmicas existentes, incentivando a conservação e valorização da biodiversidade e património cultural e paisagístico. Neste instrumento opta-se pela identificação de valores que a serem internalizados contribuem de forma decisiva e directa sobre a contenção da expansão urbana.
- 4.4 Os Planos Regionais de Ordenamento do Território, e em particular o da Região Norte (com proposta final datada de 2009), reflectem as actuais preocupações e emanam directivas para uniformizar a actuação municipal, apostando que o combate ao disperso se deve processar através de um rígido controlo da edificabilidade em solo rural.

### 3.3. A experiência profissional

#### 3.3.1. Contexto

Com doze anos de experiência profissional na Administração Pública<sup>108</sup>, enquanto arquitecta a desempenhar funções relacionadas com a dinâmica dos planos e com a gestão urbanística quotidiana, e sendo o objecto de estudo desta dissertação o principal motivo e preocupação que orienta a postura da autora diariamente no seu desempenho profissional, seria inevitável, e mesmo descabido, não haver no contexto do trabalho, um espaço para explanação da percepção que sobre o tema têm os profissionais, sobretudo os inseridos nas Câmaras Municipais.

Esta sensibilidade decorrente da prática profissional traduz-se um complemento precioso ao conhecimento que é resultante de estudos de investigação por não estar confinada aos limites de abrangência que conformam o âmbito dos estudos.

Neste espaço crê a autora que a componente técnica municipal se depara com três problemas fundamentais para que possa com segurança optar, decidir ou propor decisões adequadas que não alimentem o povoamento disperso:

- a incapacidade de obtenção de dados actualizados sobre a eficiência e eficácia das redes de infra-estruturas de carácter geral, cujo funcionamento ultrapassa os limites concelhios;
- o descrédito generalizado sobre a actividade de planeamento e gestão urbanística, alimentado pela baixa taxa de execução das disposições constantes nos planos municipais de ordenamento do território, pela morosidade dos processos de planeamento e dos critérios de análise de pretensões particulares, pela constante alteração quer do quadro legal quer das entidades e competências da Administração Central, e ainda pela incapacidade de resolução de questões de direito privado entre municípios que possam decorrer de soluções urbanísticas;
- os ciclos eleitorais ocorrerem em curtos espaços de tempo face à actividade de planeamento, e estarem sujeitos a flutuações bianuais no que concerne aos fundamentos que orientam as tomadas de decisão pelos órgãos eleitos<sup>109</sup>.

Para melhor ilustrar esta sensibilidade e os argumentos que a conformam apresenta-se um exercício de análise sobre o concelho de Oliveira de Azeméis.

---

<sup>108</sup> Entre 1998 e 2001 exerceu funções de técnica superior na Câmara Municipal de Esposende, entre 2001 e 2003 exerceu funções de técnica superior na CCDRn, e desde Março de 2003 que exerce funções na Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, na qualidade de Chefe da Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística desde 2007.

<sup>109</sup> Regra geral nos dois primeiros anos de mandato existe maior disponibilidade para a auscultação técnica e para o reconhecimento / monitorização do território concelhio, sendo que os últimos dois anos de mandato são já muito condicionados pela pressão de preparação da próxima campanha eleitoral e do estabelecimento de consensos / compromissos com agentes chave deste processo.



### 3.3.2. A especificidade de Oliveira de Azeméis

Oliveira de Azeméis situa-se na conurbação urbana Santa Maria da Feira – S. João da Madeira – Oliveira de Azeméis, com estrutura linear, numa extensão territorial urbana a sul da Área Metropolitana do Porto (AMP). Integra, deste modo, a composição de uma cidade extensiva, policéntrica, assente num tecido urbano fragmentado e numa base económica industrial (calçado, automóvel, moldes e metalúrgica).

Em termos regionais, a sua condição periférica à AMP permite-lhe estabelecer razoáveis distâncias com Aveiro e Coimbra (da qual dista uma hora de distância). As suas relações territoriais foram já estudadas n' "O sistema urbano do Noroeste Peninsular".

Este território começou a sofrer profundas alterações na sua base económica no início do século passado, com a proliferação de pequenas e médias indústrias ligadas ao vidro e aos moldes. O carácter quase familiar de grande parte destas pequenas empresas fomentou uma promiscuidade entre a localização das unidades produtivas e a habitação. No final da década de oitenta a dispersão territorial era já uma característica deste concelho, bem como de tantos outros, como nos atesta Nuno Portas: "Os PDM (eficazes a partir do início dos anos 90) encontraram já territórios muito comprometidos com extensas áreas urbanizadas de modo descontínuo, uma generalizada indisciplina na localização de actividades (sobretudo as que induzem fortes cargas negativas no território) e uma grande desarticulação entre a programação e o desenho do sistema viário arterial (IP, IC, Circulares, Variantes) e a rede pré-existente. Esta situação explica a definição de perímetros urbanos muito extensos, sem que, ao nível dos instrumentos de regulação urbanística, houvesse a possibilidade eficaz de priorizar as intervenções reguladoras da expansão das novas áreas de crescimento periférico."<sup>110</sup>

A análise cartográfica permite-nos demonstrar este aspecto através da identificação da evolução do edificado, neste caso em particular, em três momentos distintos: 1979, data da cartografia que abrange todo o concelho; 1995, data da publicação do PDM; e 2003, data do voo da última cartografia disponível. Os mapas 1 e 2, constantes no Anexo 3, captam esses momentos, demonstrando que entre 1979 e 1995 existiu intensa edificação, um pouco por todo o concelho, acentuando a tendência linear dos aglomerados existentes, e que mesmo após a publicação do PDM, em 1995, a gestão urbanística não foi capaz de promover alterações às configurações territoriais existentes. As expansões entre 1995 e 2003 têm quase a mesma expressividade que as do período anterior.

Para uma análise mais detalhada à realidade territorial do concelho, é possível identificarmos quatro unidades territoriais diferenciadas (sub-unidades de paisagem), fruto das distintas configurações orográficas, e das actividades de sustentação da base económica familiar: a central, que compreende a mancha urbana

---

<sup>110</sup> Nuno Portas, 2003, p. 65

entre S. João da Madeira e Oliveira de Azeméis; a nordeste, com predomínio da actividade industrial; a poente, mais vocacionada para as actividades agro-pecuárias; e a sudeste, dedicada à produção florestal.

Toda a zona norte do concelho apresenta grande dinâmica construtiva, populacional e industrial, com um razoável nível de dotação de equipamentos e serviços. As unidades territoriais que a compõem, a central e a do nordeste, diferem na topografia, mais acidentada a nordeste, mas também no grau de compactação da edificação, mais elevado na unidade territorial central. A tipologia de urbanização identificada traduz povoamentos espalhados, com elevada promiscuidade de usos ao longo de toda a extensão territorial.

Localizada sobre um planalto, a unidade territorial poente insere-se numa bacia de produção leiteira. Com menor densidade populacional e construtiva, os povoamentos apresentam como tipologia de urbanização linear, ao longo das estradas para manutenção dos campos necessários à actividade agrícola.

A unidade territorial nascente é topograficamente mais acidentada, dedicada à produção florestal e agricultura de subsistência, onde os povoamentos tendem a ser mais concentrados, mas mais distanciados entre si.

Em resumo podemos afirmar que para a compreensão da dispersão territorial em Oliveira de Azeméis existem 4 dados a reter:

- o concelho insere-se numa conurbação urbana linear, em que a tipologia de urbanização predominante consiste no povoamento espalhado;
- os níveis de compactação do espalhado variam em função das unidades territoriais em presença;
- as condições sócio-económicas variam consoante os locais;
- é anterior ao Plano Director Municipal (PDM), publicado em 1995.

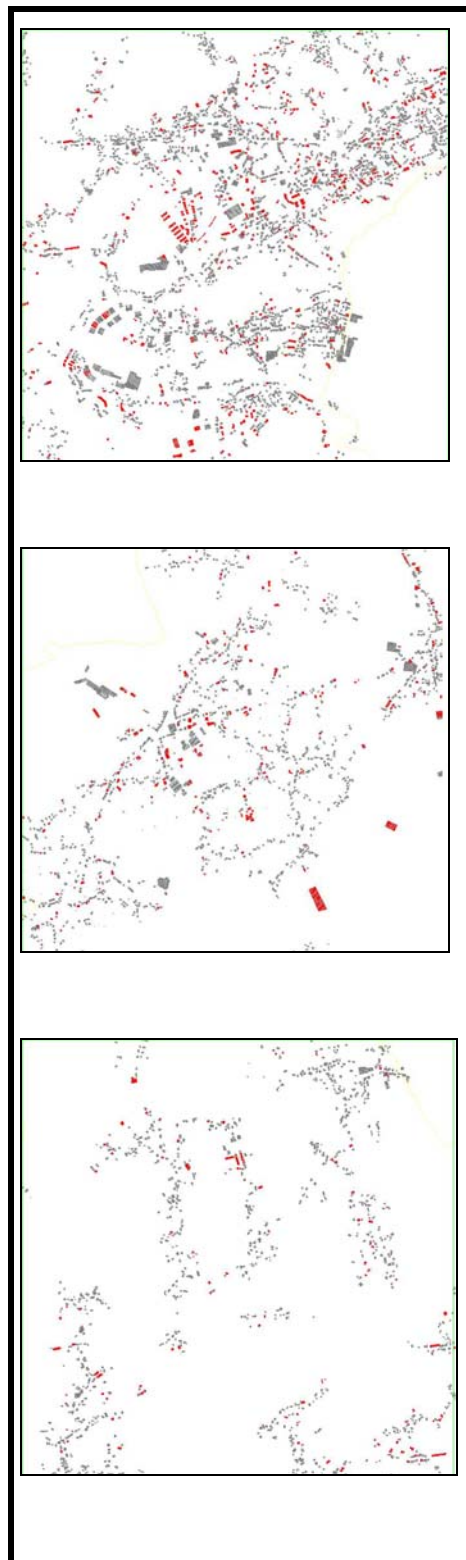


Fig. 20 – Os graus de compactação do espalhado

Como veremos, a conformação do disperso em Oliveira de Azeméis prende-se mais com a gestão urbanística, e o uso que é dado aos seus instrumentos, do que com a (in)existência dos ditos instrumentos.

Até 1995 a gestão urbanística era efectuada com base em estudos urbanísticos pontuais, de escala reduzida, não ultrapassando um quarteirão. Apenas as condicionantes legais decorrentes das linhas de água, das escolas e cemitérios ofereciam parâmetros complementares às regras do RGEU.

A elaboração e publicação do Plano Director Municipal fornece-nos um marco importante para a avaliação de 15 anos de planeamento e gestão urbanística municipal. No seu relatório lê-se:

“A população distribui-se no território num padrão muito semelhante ao que se verifica em toda a região. As casas alinham-se ao longo das ruas e estradas ou então na sua proximidade imediata, o que muitas vezes dificulta a delimitação dos diferentes lugares. Aparecem alguns núcleos de povoamento que se pode considerar agrupado, principalmente na parte leste do concelho, onde o relevo mais acidentado contribuiu durante muitos anos para o seu isolamento, provocando nos habitantes a necessidade de se agruparem nos pontos mais elevados, por forma a deixar libertas as áreas mais baixas, onde praticam a agricultura. No entanto a sua expressão numérica é diminuta. Estatisticamente, aparecem também alguns isolados (dispersos), mas o seu significado é desprezível, pois apenas 0,54% da população presente em 1991 se encontrava nessa situação.”<sup>111</sup>

Não deixa de ser curiosa a expressão *dispersos* apenas associada às construções isoladas na grande extensão florestal do concelho.

O PDM<sub>95</sub> tinha por principais objectivos a consolidação da cidade de Oliveira de Azeméis como pólo central dinamizador da unidade concelhia, e de consolidação urbana dos centros das freguesias (através da reorganização da estrutura viária, e do incremento de equipamentos e serviços, representações culturais e desportivas); e a execução de uma rede viária municipal em complemento das redes nacionais e intermunicipais.

Para a persecução do primeiro objectivo o plano preconizou 3 categorias de espaço urbano (“área de cidade” para Oliveira de Azeméis, “área a consolidar” para os centros das freguesias, e “área de transição” para vastas porções de território compreendidos entre as áreas centrais e os limites dos perímetros urbanos), distinguindo-as através de um índice de construção, 1,7 para área de cidade e 1,2 para área a consolidar. Curiosamente o índice de construção para a área de transição é o definido pela fórmula  $AC=10\sqrt{L}$ , sendo AC a área de construção e  $\sqrt{L}$  a raiz quadrada da área total da parcela. Esta fórmula, profundamente estranha na nossa tradição normativa, tem a virtuosidade de potenciar a construção em parcelas de pequena dimensão, mas de inibir grandes aproveitamentos de parcelas (ou quintas) de maiores dimensões. Perfeitamente ajustada a espaços que se pretendiam de transição entre os centros urbanos mais densos e

---

<sup>111</sup> Relatório PDM, 1993, p. 9

um contexto ruralizante, com densidades construtivas e demográficas mais baixas, foi completamente subvertida após uma alteração de regime simplificado ao regulamento do PDM. Aconteceu que, perante a observação do favorecimento da norma a parcelas de menor dimensão, o L passou a ser considerado não como a área da parcela inicial mas como a área dos lotes resultantes de operações de loteamento, alteração que permite, por vezes, quadruplicar a capacidade construtiva inicial da parcela de terreno. Com a generalização das operações de loteamento pretendia-se atingir dois objectivos: a anulação da edificabilidade de blocos multifamiliares, uma vez que as preferências do mercado imobiliário apontavam para moradias unifamiliares em banda; e a atribuição aos particulares do ónus da urbanização, de acordo com a legislação aplicável aos loteamentos urbanos.

Apenas o primeiro objectivo foi alcançado, especialmente após o reconhecimento em regulamento municipal das operações urbanísticas com impacto semelhante a loteamento (correspondência que veio refrear o recurso à propriedade horizontal, e consequentemente aos blocos habitacionais). A grande maioria das operações de loteamento registadas não produz nova infra-estrutura, e quando o faz introduz, quase sempre, rupturas com o tecido envolvente, nomeadamente pelo cumprimento da portaria dos loteamentos.

A identificação das áreas sujeitas a operações de loteamentos permite-nos perceber a importância que esta figura teve na expansão dos povoamentos lineares / espraçados. (Mapa 3 do Anexo 3)

Relativamente ao reforço da rede viária, foram estabelecidos canais de protecção a futuras vias intermunicipais, propostas três vias municipais principais, que acentuam o carácter polarizador da cidade, e estabelecidos perfis tipo, de referência, para os acessos locais de viação rural, arruamentos urbanos, vias municipais secundárias e vias municipais principais. Existem, contudo, grandes dificuldades na interpretação e aplicação destas normas, uma vez que só as três vias municipais principais têm o seu traçado projectado na planta de ordenamento, e as restantes são de difícil distinção face ao nível precário e pouco estruturador da rede de caminhos existente no território.

Ao contrário do que foi a aposta em Guimarães ou Santo Tirso, não existem no PDM de Oliveira de Azeméis referências a tipologias ou áreas mínimas, quer de parcelas ou de frentes de parcelas, nem de cércneas máximas ou número de pisos. Em complemento dos índices já descritos, estipularam-se afastamentos à rede viária e ao limite posterior do lote, profundidade máxima da construção em 15 m, área máxima de implantação (em 70% da área do lote), áreas máximas para anexos, cálculo de lugares de estacionamento, altura de muros e a obrigatoriedade da construção urbana ser à face de arruamentos públicos infra-estruturados (sem que nunca se tenha definido o conceito).

As questões de integração urbana e paisagística só foram enunciadas quando em presença de um imóvel classificado pelo IPPAR, ao abrigo de legislação específica, ou de imóveis ou lugares inventariados no PDM como Valores Concelhios ou Outros Valores Arquitectónicos. Esta tentativa de maior cuidado projectual quer nos ditos imóveis ou lugares, quer na sua envolvente imediata, através da sujeição à apresentação de um

estudo de integração qualificado, elaborado por arquitecto, teve pouca visibilidade na prática uma vez que os conteúdos de tal estudo ficaram por definir.

A actividade de planeamento, após a publicação do PDM, voltou a ficar confinada aos planos de alinhamentos e “outros estudos” complementares da gestão urbanística, como previsto no artigo 67º do Regulamento do PDM, na maior parte das vezes cuja implementação era exigida aos particulares.<sup>112</sup> A prática profissional revela-nos que parte da gestão urbanística continua a processar-se mediante a realização de estudos urbanísticos<sup>113</sup>, pese embora esta possibilidade ter sido extinta do quadro legal com a tipificação dos planos, em 1990. Projectos Urbanos, MasterPlan, Plano Estratégico, Estudos de Viabilidade, Enquadramento Urbanístico, são algumas das designações utilizadas para que as opções municipais sejam orientadas e se desenvolvam sem as delongas resultantes dos procedimentos estipulados por lei para os instrumentos de gestão territorial e sem as auscultações à população e a entidades supramunicipais.

De notar ainda que a gestão urbanística decorrente da aplicação do PDM<sub>95</sub> oscilou ao longo do tempo entre interpretações jurídicas internas e externas ao município. Do diferendo sobre a edificabilidade em Reserva Ecológica Nacional (prevista e ratificada no PDM), à ocupação de terrenos abrangidos por canais de protecção a vias intermunicipais cuja execução não se veio a confirmar, passando pelas dificuldades de infra-estruturação do território, várias foram as alterações introduzidas pela gestão urbanística, umas por via de uma alteração de regime simplificado ao plano, publicada em 98, outras por interpretação interna das suas disposições.

Para além do PDM a gestão urbanística socorreu-se de outros instrumentos legais, dos quais se destacam o Regulamento de Edificação e Taxas (exigível após publicação do DL 555/99) e o Imposto Municipal sobre Imóveis. Estes foram, provavelmente, o meio pelo qual se verificou com maior acuidade a consciência dos povoamentos dispersos enquanto problema territorial nos municípios. Foi através do exercício das suas competências ao nível da infra-estruturação e manutenção das infra-estruturas que os municípios começaram a estudar os custos das infra-estruturas, e chegaram à conclusão que se por um lado a edificabilidade providencia uma fonte de receita derivada das taxas de urbanização, por outro as mesmas não reflectem os custos de infra-estruturação e manutenção posteriores. A este cenário acrescem as limitações decorrentes da aplicação da Lei das Finanças Locais, que não possibilitam uma afectação directa

---

<sup>112</sup> Paralelamente houve uma vaga de adjudicação de planos de pormenor a equipas externas, entre 1999 e 2001, para a persecução das determinações do PDM para as áreas centrais das freguesias e algumas zonas industriais, estudos que praticamente não atingiram a versão final de plano. Para tal contribuiu um aceso debate interno sobre a operacionalidade da figura de plano de pormenor, e a fragmentação organizacional dos serviços municipais. Neste período várias foram as ocasiões de reformulação dos estudos quando confrontados com a emissão de licenças de obras particulares (por divisão de serviços distinta) inibidoras da execução das soluções preconizadas.

<sup>113</sup> Os antecedentes remontam aos planos de alinhamentos das principais vias nacionais (reais e distritais) conforme enunciado na Carta de Lei de 15 de Julho de 1862. Estes estudos foram muito utilizados para minimizarem a subjectividade e arbitrariedade encontrada no art.º 121º do RGEU. Chegaram, inclusivé, a ser incorporados no Decreto-Lei n.º 561/71 de 17 de Dezembro, onde se conferia à Câmara Municipal a capacidade de elaborar e aprovar estudos urbanísticos e planos de pormenor (alinhamentos e cérceas) para áreas parciais abrangidas por Planos Gerais de Urbanização e desde que se conformassem com eles, aprovação que teria de ser publicada no então Diário do Governo.

entre os montantes recebidos derivados das taxas de urbanização e cedências para espaços verdes e equipamentos em rubricas específicas para os fins em causa, por exemplo.

A esta percepção juntou-se outra: a que deriva das condições sócio-económicas das populações e do acesso à habitação. O custo dos terrenos que possam admitir a construção de uma moradia, estejam classificados como solo rural ou urbano, só difere substancialmente quando a parcela se localiza na área da cidade. Por outro lado constata-se que em algumas freguesias grande parte das parcelas abrangidas por perímetro urbano são pertença de famílias que não tendo necessidade de urbanizar impedem o acesso à vivência urbana sem que tenham qualquer consequência fiscal ou tributária. Pelo contrário.

A possibilidade de construção na pequena parcela herdada é assim para muitos a única oportunidade de poderem exercer o direito de escolha por uma tipologia e manterem as relações familiares como um segundo meio de sustento económico.

A promiscuidade de funções e actividades também é característica de um outro modelo económico assente em PME de carácter quase familiar que tira partido da localização geográfica e do *know how* da mão de obra local.

Quinze anos volvidos poder-se-á afirmar que o PDM em nada alterou a tendência de crescimento urbano herdada dos anos 80. Os vastos perímetros urbanos (resultantes da já vasta existência de povoamentos dispersos), bem como a possibilidade de construção pontual em solo rural, enquadraram as pretensões particulares. A execução de infra-estruturas resultou, essencialmente, do acesso a fundos comunitários por via da intermunicipalidade. Duplicada a rede existente, a taxa de cobertura das infra-estruturas básicas continua aquém de uma cobertura satisfatória devido às linearidades das configurações territoriais existentes. A distorção da norma de edificabilidade nos espaços urbanos de transição acentuou rupturas morfológicas, originado o aparecimento de unidades autónomas na paisagem rural. A rede rodoviária local encontra-se degradada.

De acordo com os processos de ocupação urbana<sup>114</sup> a conformação dos povoamentos espalhados surge associada a paulatinos processos de beneficiação de caminhos existentes, ou da abertura de pequenos troços complementares, e da correspondente edificação. Tais operações surgem casuisticamente, não existindo estudos de detalhe que possam orientar a sua integração paisagística nem, tampouco, a qualidade da sua construção. O resultado é uma paisagem menos qualificada que adquire expressão e visibilidade enquanto um todo. É o que o campo visual nos permite alcançar que cria o impacto, quase sempre depreciativo, que os povoamentos dispersos causam.

---

<sup>114</sup> Ver Quadro 4, p. 50

### 3.3.3. A sensibilidade adquirida: hipóteses de trabalho

Não obstante a certeza de que sem medidas de carácter económico e fiscal que actuem directamente sobre as rendas do solo, o sucesso das restantes medidas que se venham a adoptar ficar comprometido, no quotidiano dos serviços técnicos municipais as mesmas não são equacionadas e mesmo sem elas há a necessidade de contribuir para o ordenamento dos povoamentos dispersos.

O que se afigura ao nosso alcance é a capacidade de influenciar, de transmitir valores, aos restantes agentes intervenientes no território (decisores políticos, técnicos da Administração Central, promotores, proprietários, munícipes), e com eles promover a qualificação paulatina das paisagens. Não é uma tarefa fácil porquanto cada um deles ter interesses diversificados e uma visão sobre o que deve ser o ordenamento do território.

Para o efeito será preciso investir na capacidade de diálogo, e na reformulação da praxis urbanística, nas vertentes de interpretação legal, de estruturação organizacional e de utilização do desenho urbano como plataforma privilegiada de comunicação local. Tais alterações implicam o reconhecimento do factor tempo.

As hipóteses que de seguida se equacionam não poderão corresponder a uma ruptura total com os processos instalados, sob pena de as entropias que as esperam inviabilizarem a credibilidade da sua execução. Pretende a autora apenas com o aproveitamento dos recursos existentes, de toda a bagagem cultural e teórico-prática adquirida, articular um conjunto de medidas e instrumentos, de conhecimento e acesso geral, em prol de uma atitude proactiva e desprovida de juízos de valor pré concebidos sobre o território.

#### 3.3.3.1. Acções para o âmbito intermunicipal

Como demonstrado anteriormente é ao nível intermunicipal que os municípios poderão proceder ao reconhecimento da existência das estruturas povoamento e equacionar redes de infra-estruturação adequadas. Como esta informação não circula livremente pelos serviços técnicos (sejam entre serviços do mesmo município sejam entre municípios vizinhos), o que nos leva a crer que provavelmente a mesma não exista de uma forma sistematizada, nem actualizada periodicamente, a aquisição deste conhecimento requer a reestruturação dos serviços municipais e a criação de uma equipa de monitorização supramunicipal que forneça os indicadores e os projectos conjuntos, num Sistema de Informação Geográfica - SIG regional / intermunicipal, para apoio nas tomadas de decisão. Só desta forma se poderão percepcionar tendências, desfazer equívocos e ideias pré concebidas, e apoiar, fundamentadamente, a decisão técnica e política.

A necessidade de monitorização implica a determinação do que se pretende avaliar, em que termos, e a que ritmos. Este processo é algo que os municípios, e a Administração em geral, não estão formatados para fazer, pois pressupõe investigação e avaliação. Considerando toda informação constante nesta dissertação, afigura-se plausível que seja equacionada nesta esfera de influência a proposta de criação de um órgão

consultivo, onde tivessem assento os centros especializados e de conhecimento, o qual ficaria responsável pela monitorização e divulgação pública regular das acções, projectos e estudos em curso.

Cremos que apenas com esta massa crítica se poderá sensibilizar a classe dirigente para a adopção de uma governança proactiva e atenta ao território. Refira-se novamente que as simples adjudicações a empresas multimunicipais para fins específicos tendem a produzir efeitos menos positivos no ordenamento territorial, seja pela situação monopolista que tendem a gerar, seja pela visão estritamente sectária que adoptam, e normalmente pouco permeáveis a soluções distintas das que estão pré formatadas a fornecer.

Dotado de um órgão consultivo, poderia assim o corpo técnico municipal ficar, essencialmente, afecto às questões de proximidade e qualidade urbana, reintroduzindo o desenho urbano na prática do planeamento, e envolvendo a comunidade na sua concretização.

### 3.3.3.2. Acções para o âmbito municipal

O segundo problema fundamental identificado (o descrédito generalizado sobre a actividade de planeamento e gestão urbanística) apresenta consequências directas para a regulação dos povoamentos dispersos na medida em que acentua a percepção de que cada intenção particular tem legitimidade por si só para ser aceite e implementada.

Combater uma mentalidade, uma forma de estar que se vai enraizando e para a qual existem vários exemplos originários da expansão urbana dos anos setenta e oitenta, requer dos municípios uma actuação concertada em múltiplos níveis: planeamento, gestão urbanística, promoção da cidadania.

Ao nível do planeamento entende-se existir suficiente enquadramento para que os instrumentos consagrados e tipificados na lei, conjuntamente com recurso a outros de natureza mais atípica, possam fornecer um ambiente propício à regulação dos povoamentos dispersos.

Em primeiro lugar porque a utilidade e versatilidade dos instrumentos é aquela que queiramos deles retirar. Em segundo porque, à parte da dicotomia urbano / rural e da filosofia inerente ao conceito de perímetro urbano, os objectos e conteúdos dos instrumentos e mecanismos legais ao alcance dos municípios são suficientemente abrangentes para permitir múltiplas combinações e estratégias de actuação municipal.

Neste pacote inserem-se os planos directores municipais, os planos de urbanização, os planos de pormenor (com as configurações e detalhes consentâneos com os seus propósitos), os loteamentos urbanos, os programas de acção territorial, as unidades de execução, o direito de preferência, a expropriação por utilidade pública, as taxas urbanísticas, as cedências e compensações, entre outros – enquanto instrumentos e mecanismos tipificados na lei – e os planos estratégicos, os *master plan*, os esquemas directores e demais



estudos urbanísticos orientadores da gestão mas não tipificados ou não sujeitos aos mesmos preceitos e procedimentos.

De todos os instrumentos e mecanismos elencados, o plano director municipal surge incontornável dada a obrigatoriedade da sua existência, o carácter estratégico de que está imbuído, e constituir o principal veículo de vínculo dos particulares na implementação do sistema urbano. O acentuar desta vertente estratégica irá, inevitavelmente, flexibilizar o conteúdo do plano, afastando-o do plano zonamento em que se tornou, sem contudo esvaziar o seu conteúdo. Como? Porventura se as categorias de solo urbano versarem sobre níveis / graus de urbanidade em vez da tendência de espaços preferencialmente ou predominantemente monofuncionais. A edificabilidade ficaria reduzida a simples regras de integração urbana, como equacionadas na génese da nossa família de direito, adquirindo carácter complementar ou supletivo até à publicação de instrumentos de gestão territorial mais adequados.

A definição do alinhamento dominante (tal como balizado no PDM de Gaia, por ex.), a manutenção das disposições do RGEU, e o estabelecimento de um número de pisos, constituem exemplos da simplicidade e permanência das normas, cuja aplicação não suscita “habilidades” na formulação das propostas em sede de gestão urbanística. As categorias versariam sobre a operacionalidade do plano, e sobre o grau de infra-estruturação a que o mesmo estará sujeito, proporcionando assim uma paleta variada de intenções aos diversos agentes.

A minimização das normas ao mínimo essencial terá de ser compensada por uma gestão urbanística mais activa e exigente, cuja qualidade e pedagogia passará pelo estabelecimento de uma metodologia de leitura e análise do território, com base nos documentos e informação já hoje exigida por portaria, na instrução dos processos.

Em termos de gestão urbanística as principais dificuldades prendem-se com a falta de percepção da influência dos processos de ocupação na formação das tipologias de urbanização, o que influencia tomadas de decisão por vezes dispares para situações semelhantes, um pouco ao sabor da sensibilidade, experiência e formação técnica de quem analisa os processos.

Outra dificuldade não menos importante é a que decorre dos argumentos justificativos apresentados pelos interessados em sede de instrução dos processos, razão pela qual não bastará investir unicamente na formação técnica dos serviços municipais e descuidar a formação de quem projecta e, sobretudo, de quem solicita a intervenção.

Acontece que a gestão urbanística não se pode cingir à mera verificação do que pode ou não pode ser concretizado. Nem pode ser o palco para a manutenção de uma dicotomia que já não existe, alimentando uma falsa sensação de segurança e controle, e não sendo capaz de perceber que o território se transforma

com o seu consentimento em algo que “não era suposto”. Este conflito, baseado no pressuposto “restringo, logo protejo”, só pode ser ultrapassado se substituído pelo “porque comunico, valorizo”.

Da prática de análise de pretensões particulares e das inúmeras reuniões tidas com os respectivos técnicos e interessados, retém-se que se inicialmente existe uma resistência em aceitar sugestões de alteração do projecto apresentado, normalmente com argumentos de que a mesma situação já existe executada mesmo à frente dos nossos olhos, esta resistência dá lugar a um diálogo quando nos propomos fornecer pistas para o desenho da solução final ou quando lhes são transmitidas as razões que sustentam os condicionalismos evocados. Regra geral o cidadão aceita o fundamento técnico se perceber a sua razão de ser e os valores que o sustentam (ainda que continue insatisfeito com a resposta obtida).

Este diálogo processa-se com maior probabilidade de sucesso se fizermos recurso ao desenho e às morfologias, o que implica um consumo de tempo numa fase inicial com a elaboração de estudos de detalhe, caso a caso.

Ora neste contexto consideram-se como hipóteses de trabalho a explorar:

- elaboração de “manuais” de situações bem resolvidas, estruturados por tipologias de urbanização ou sub-unidades de paisagem, um pouco à semelhança do que sucedeu com o trabalho de Raymond Unwin e Barry Parker, que sendo facilmente identificáveis pelos agentes locais como soluções à medida das suas intervenções poderiam elevar a qualidade dos tecidos urbanos e da construção produzida, proporcionando um novo impulso ao urbanismo;
- organização de um parecer / informação técnica que compreenda o enquadramento funcional (existência de infra-estruturas, sobrecargas, compatibilidade de usos...) e formal (morfologia, aspectos culturais e patrimoniais...), bem como de verificação da conformidade com as diversas prescrições normativas (desde a correcta instrução do pedido, à legitimidade, à necessidade de recolha de pareceres externos...), terminando com uma conclusão, alicerçada pelo enquadramento legal, que auxilie a tomada de decisão superior, mas que ao fazê-lo evidencie um processo pedagógico (interno e externo aos serviços municipais), onde a redacção do parecer resulte de uma sequência lógica de análise territorial e inserção urbanística. (Fig. 21)
- a monitorização das operações urbanísticas via sistema de informação geográfica, contribuindo para a actualização permanente da cartografia e geografia municipal, factor que se acessível ao cidadão via internet, por ex., cremos dissuasor de obras clandestinas, utilizando para tal um meio indirecto de consciencialização do impacto destas na comunidade e não através de uma actividade policiadora por parte dos fiscais.

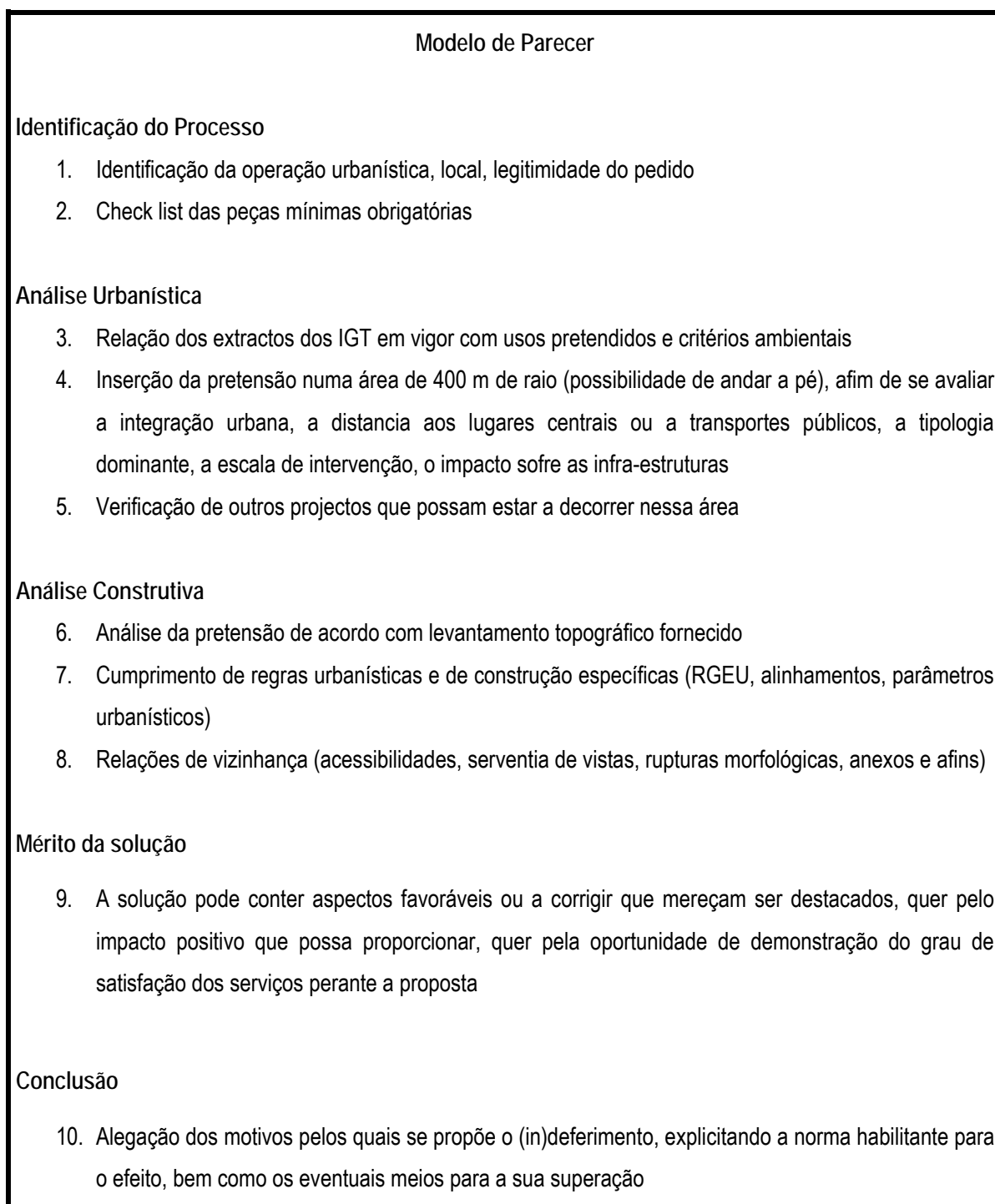


Fig. 21 – Modelo de parecer

A elaboração de um parecer desta natureza reduzirá o número de aditamentos a que os processos de obras normalmente estão sujeitos, esclarecendo de uma vez todos os aspectos que contribuem para a análise das propostas. Faze-lo congrega outras vantagens:

- damos efectiva utilidade à quantidade de papel exigida por lei, credibilizando a mesma, isto é, demonstrando da sua necessidade;

- introduz-se uma fasquia mínima de análise qualitativa no processo de apreciação das soluções, minimizando a diferenciação das sensibilidades individuais;
- proporciona um método de leitura reproduzível pelo técnico ou promotor da operação urbanística, o que contribuirá para a obtenção de consensos;
- é suficientemente flexível, sem ser amplamente discricionário;
- a sua implementação não carece da reformulação dos circuitos internos, diminuindo as entropias internas e a probabilidade de ferir susceptibilidades.

#### 3.3.3.3. Acções para o âmbito local

Por último as acções que promovem o exercício do direito à cidadania no nível mais próximo do cidadão.

Para a sensibilização e formação do cidadão com qualidade, para que a sua intervenção possa ser útil, benéfica e provida de sentido, sugerem-se as seguintes medidas:

- facilitar o acesso à informação, aproveitando o processo de desburocratização da Administração, através da disponibilização de serviços de apoio às populações: plataformas móveis, on-line, balcão único...
- envolver os órgãos das freguesias nos processos de elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, quanto mais não seja através dos períodos destinados à participação pública;
- fomentar reuniões informais onde o interessado suscita todas as suas questões e dúvidas e se apontam soluções desenhadas que possam merecer a concordância da Administração, minimizando os atritos entre actores e desenhando conjuntamente uma solução com qualidade que interesse a ambas as partes (ocorrendo ao abrigo do direito à informação);
- desenvolver abordagens à população em idade escolar, seja em acções concertadas com os centros escolares (aulas temáticas, estágios junto dos serviços técnicos, actividades inseridas em dias especiais, etc.), sejam iniciativas de oferta municipal.

## Capítulo IV – Bases para o ordenamento do povoamento disperso

O conteúdo deste último capítulo resulta da convergência das diversas hipóteses de resposta encontradas para a problemática do povoamento disperso, entendido como territórios alvo de expansões urbanas onde o uso extensivo do mesmo revela um abandono / déficit de espaços públicos de estar e de infra-estruturação, fruto de processos alheios às políticas públicas, ou a elas paralelos mas não previstos.

Considerando as inúmeras configurações territoriais e razões de base sócio-económica que estes povoamentos podem assumir, as bases para o ordenamento do povoamento disperso que de seguida se expõem constituem uma proposta de plataforma de referência técnica, que aborda a análise territorial, o urbanismo e pequeno apontamento sobre a necessidade de medidas económicas e fiscais.

### 4.1. Análise territorial

#### 4.1.1. A Paisagem

A abordagem a estes territórios carece em primeiro lugar de uma capacidade de análise não viciada pelos modelos de cidade compacta. Neste sentido é importante investir na formação dos técnicos para que possam desfazer os seguintes equívocos:

- desfasamento entre a imagem mental que fazemos da cidade como centro, em oposição ao campo que a envolve, e o território existente;
- tentativa de compreensão do território real com os olhos treinados pela cidade tradicional, esta comparação faz ressaltar o que não existe nos povoamentos dispersos, determinando que o sucesso da qualificação desses espaços passa pela reprodução das estruturas da cidade tradicional;
- erro da selecção do objecto de estudo, normalmente centrado na edificabilidade, mas ignorando as demais componentes que estruturam as paisagens onde a dispersão se instala e se confina (carência de visão holística da paisagem);
- leitura dos fenómenos não interligando as várias escalas em que se processa e/ou em que se revela.

Neste contexto o que se afigura mais plausível é a formulação de um método de leitura e análise tendo como unidade de trabalho a paisagem, ou as sub-unidades de paisagem. A re-análise da obra de Howard, Wright e

Le Corbusier constituem-se importantes pontos de partida para a formulação deste método, dado que permitem a assimilação dos contextos históricos e culturais, mas introduzem um fio condutor para a organização dos vários níveis de urbanidade.

A paisagem, com as suas unidades e sub-unidades, apresenta potencialidades muito interessantes para constituir uma base metodológica de análise e regulação face aos povoamentos dispersos por congregar sistemas ecológicos e ambientais; a caracterização dos povoamentos; a caracterização da actividade humana e a identificação dos modelos económicos presentes.

Traduz-se numa metodologia que privilegia a valorização cultural, ambiental e económica, apelando às especificidades dos territórios e à sua identidade, em vez que uma atitude de pura restrição normativa.

#### 4.1.2. Documentos de estratégia

Sobre a identificação da paisagem ou sub-unidade de paisagem importa reflectir sobre as orientações gerais de organização do espaço ao nível da aglomeração urbana, o que carece de um novo impulso para a regulação ao nível intermunicipal, como escala adequada para a realidade da urbanização extensiva. Reteve-se do estudo o interesse na adopção de um instrumento de regulação urbanística de natureza estratégica (Esquema de Coerência Territorial) que versaria sobre as grandes questões que decorrem da extensão territorial da urbanização, dos problemas de mobilidade de pessoas e bens, da presença de grandes edifícios e infra-estruturas, da intensidade de uso e da degradação dos recursos ambientais e paisagísticos, do défice de articulação entre tutelas territoriais e sectoriais.

Esta nova figura colmataria:

- as dificuldades de gestão das redes de infra-estruturas e transportes, se considerarmos como base a dimensão concelhia, e a duplicação de estruturas (normalmente criadas para fins específicos, sem articulação de projectos e ou conhecimento) de natureza supra-municipal;
- a inadequação da utilização do PDM como instrumento privilegiado para a compreensão e gestão de territórios com povoamentos dispersos: é demasiado pequeno para que se possam avaliar a eficácia das redes que alimentam a base económica dos povoamentos dispersos, e demasiado grande para a qualificação local dos povoamentos.

Esta visão estratégica ao nível intermunicipal poderá implicar, como sucedeu na Suécia e tem estado a acontecer da Suíça, uma reforma da Administração Local, porventura triplicando a área dos municípios. Para efeitos de operacionalização de redes de infra-estruturas e resolução de problemas comuns dos actuais municípios existe a necessidade de um nível intermédio ao regional que ainda não adquiriu expressão e

autonomia. Apenas a Suécia não prevê a existência de planos para este fim, por ter reestruturado o tamanho das suas comunas na década de 50 (em média correspondem ao triplo da área dos nossos municípios).

#### 4.1.3. Gestão Urbanística

A gestão urbanística é a plataforma privilegiada de contacto com os restantes agentes com intervenção no território, pelo que a praxis urbanística terá de ser, também, equacionada como uma oportunidade para análise territorial. Para o efeito sugere-se a organização de um parecer / informação técnica que compreenda o enquadramento funcional (existência de infra-estruturas, sobrecargas, compatibilidade de usos...) e formal (morfologia, aspectos culturais e patrimoniais...), bem como de verificação da conformidade com as diversas prescrições normativas (desde a correcta instrução do pedido, à legitimidade, à necessidade de recolha de pareceres externos...), terminando com uma conclusão, alicerçada pelo enquadramento legal, que auxilie a tomada de decisão superior, mas que ao fazê-lo evidencie um processo pedagógico (interno e externo aos serviços municipais), onde a redacção do parecer resulte de uma sequência lógica de análise territorial e inserção urbanística.

De igual modo se recomenda a prática de reuniões preliminares com os interessados na promoção de operações urbanísticas para que através de uma solução conjunta se envolvam os agentes e se fomente uma cidadania mais activa, com efectivos ganhos de tempo em procedimentos administrativos e de integração urbanística das soluções nas paisagens.

Da comparação entre áreas territoriais, organização administrativa e instrumentos entre os exemplos estudados, afigura-se recomendável que a escala para análise das redes de infra-estruturas abranja territórios entre os 1.000 e os 5.000 km<sup>2</sup>, áreas próximas da intermunicipalidade, e que as áreas de intervenção de um desenho urbano mais cuidado não ultrapassem os 10 hectares, considerando já as questões levantadas sobre a legitimidade democrática se este planeamento operativo decorrer da contratualização directa com outros agentes para garantir a sua execução.

#### 4.1.4. Monitorização do território

A monitorização do território é vital para o apoio fundamentado às decisões de política pública, e da eficiência das infra-estruturas, serviços e equipamentos.

Decorrem do trabalho duas plataformas para o efeito:

- a primeira à escala intermunicipal, através da criação de um órgão consultivo, onde tivessem assento os centros especializados e de conhecimento, o qual ficaria responsável pela monitorização

e divulgação pública regular das acções, projectos e estudos em curso, por cremos que apenas com esta massa crítica se poderá sensibilizar a classe dirigente para a adopção de uma governança proactiva e atenta ao território;

- a segunda à escala municipal, através da optimização dos sistemas de informação geográfica e cartográfica, contribuindo para a actualização permanente da cartografia e geografia municipal, factor que se acessível ao cidadão via internet, por ex., cremos dissuasor de obras clandestinas, utilizando para tal um meio indirecto de consciencialização do impacto destas na comunidade e não através de uma actividade policiadora por parte dos fiscais.

## 4.2. Urbanismo

A convicção de Françoise Choay em que apenas o desenho urbano poderá proporcionar respostas às questões sociológicas e semiológicas da nova urbanidade é agora complementada com uma visão mais integradora das estruturas da paisagem: para além de estar intrinsecamente relacionado com a qualificação dos povoamentos a nível local (o desenho urbano tem sido invocado como a resposta à qualificação das periferias, à requalificação dos centros e à contenção do *sprawl*), é considerado um factor essencial para a fixação de capital humano qualificado nos territórios.

Para tal existem várias abordagens:

### 4.2.1. A valorização ambiental e paisagística

A valorização ambiental e paisagística visa a salvaguarda de áreas sujeitas a riscos naturais; a estruturação de um território através de sistemas ecológicos necessários ao conforto do ambiente urbano e a promoção da integração das actividades humanas na paisagem. Tal é concebido através da discriminação positiva / valorização dos espaços verdes, sensibilizando o cidadão para a necessidade de contenção urbana através de um projecto que lhe possa ser caro e de utilidade.

Como exemplos de referência surgem os green belt e as cidades polinucleadas, estruturas de povoamento geralmente sub-avaliadas em detrimento do conhecimento económico existente sobre actividades e infra-estruturas do modelo da cidade compacta, não havendo muita certeza sobre a quantificação das externalidades positivas que proporcionam.



#### 4.2.2. Regeneração urbana

A regeneração urbana tem contribuído para uma melhor resolução das questões sociais, aumento do parque habitacional, melhor distribuição e acesso a equipamentos e serviços e optimização das redes de infra-estruturas, para além da componente de salvaguarda do património cultural e edificado.

A regeneração urbana adquire várias formas de expressão:

- Projectos Urbanos devido: a) ao seu carácter operativo em contextos territoriais fixados e usando fórmulas reguladas de financiamento e partilha de custos e benefícios; b) à capacidade de articular diversos interesses e actores públicos e privados num modelo de gestão e num tempo de realização definido; c) à possibilidade de se articular com programas locais e nacionais com diferentes objectivos de política sectorial; d) à adaptabilidade a uma grande diversidade de programas e objectivos; e) à capacidade de organizar respostas face a oportunidades partilhadas pelos diversos actores envolvidos; f) à capacidade de articular o desenho de espaço público, a provisão de infraestrutura e a edificabilidade;
- Parcerias público-privadas e/ou de movimentos cívicos (associações ou agendas 21 locais);
- Programas de acção territorial no âmbito do “Novo Urbanismo”;
- Urbanizações novas subordinadas ao “Eco Urbanismo”;

#### 4.2.3. Contenção directa

A interdição directa da edificabilidade, sobretudo a que resulta em solo rural, é uma das apostas do actual legislador, recorrendo a uma regulamentação muito rígida (contenção de perímetros, cerceas, menção a tipologias, área mínima de parcelas...) em sede de planos regionais e municipais de ordenamento do território.

A contenção organiza-se a partir de critérios que contribuam para uma maior qualidade dos elementos biofísicos e de caracterização de paisagem à escala local, muito centrada nas unidades mínimas de urbanização em perímetros zonados como urbanos ou urbanizáveis: o lote e o loteamento;

#### 4.2.4. Participação pública

A sensibilização e consciencialização do cidadão para as questões do ordenamento do território terão, inevitavelmente, que ser abordadas e aprofundadas, face ao contexto sócio-económico em presença.

Como notas gerais destacam-se as propostas relacionadas com a elaboração de “manuais” de situações bem resolvidas, estruturados por tipologias de urbanização ou sub-unidades de paisagem, um pouco à semelhança do que sucedeu com o trabalho de Raymond Unwin e Barry Parker, que sendo facilmente identificáveis pelos agentes locais como soluções à medida das suas intervenções poderiam elevar a qualidade dos tecidos urbanos e da construção produzida, proporcionando um novo impulso ao urbanismo; e com as acções de envolvimento do corpo estudante, seja em ambiente escolar seja já em ambiente profissionalizante.

### 4.3. Medidas económicas e fiscais

As medidas económicas e fiscais configuram-se um elemento chave para o sucesso do ordenamento do povoamento disperso como disso nos dão conta Hebnezer Howard, Joseph Comby, Ted Gwartney, Hanno Beck, Brunfault, entre outros.

As medidas económicas e fiscais que reúnem maior consenso entre a bibliografia consultada incidem sobre:

- Término dos subsídios nas infra-estruturas que alimentam os movimentos pendulares;
- Taxação das mais valias dos imóveis que ficam expectantes no solo urbano;
- Actualização das taxas sobre o custo das infra-estruturas e da sua gestão nos promotores e usufrutuários da ocupação territorial;
- Incentivos fiscais à regeneração urbana;
- Alteração da lei de financiamento local.

Poderíamos ser levados a crer que perante um fenómeno territorial cujas principais causas transcendem barreiras administrativas e aspectos culturais, a resposta ao seu ordenamento estaria numa resposta técnica também ela global, e que neste sentido a codificação das normas e a homogeneização dos instrumentos e mecanismos seria o caminho a seguir. Mas, paradoxalmente, o zonamento, os perímetros urbanos, as normas, os indicadores e os mecanismos de execução dos planos, cada vez mais semelhantes (se não mesmo idênticos por vezes) não têm sido bem sucedidos, e o território que temos, lemos e habitamos é-nos conceptualmente estranho, disforme, desorganizado.

Serão os privados, os munícipes, o comum cidadão, seres estranhos e desarticulados? Seremos nós, os técnicos, igualmente estranhos por diversificarmos a nossa rede de relações, por distanciarmos cada vez mais o nosso local de residência aos nossos vários locais de trabalho, lazer e convívio? Não o creio.

Investigadores são unânimes em aceitar que os anteriores modelos territoriais não se adequam às exigências da nova urbanidade. Sem os conceitos e os modelos, e com eles o modelo de gestão, restam as pessoas, os seres que constituíram e modificaram as sociedades e os seus espaços de interacção. Ora as pessoas permanecem, e acima de tudo, expressam-se e continuam a viver em comunidades. Mais importante, continuam a distinguir valores.

Este é o principal legado que retiro desta reflexão: cativar as pessoas para a problemática do planeamento e urbanismo, através da dignificação e explicitação dos valores culturais e ambientais. Sem o envolvimento dos principais agentes responsáveis pela conformação do território, as populações, os instrumentos e mecanismos estão votados à incompreensão, e consequentemente ao insucesso.

Esta dissertação apenas poderá ser encarada como o princípio de um périplo pessoal pelas inúmeras possibilidades de integração de novas competências que ajudem a consolidar instrumentos e mecanismos que integrem as populações no planeamento e urbanismo.

Mais do que o enriquecimento pessoal que obtive durante todo este processo, espero que esta dissertação possa ser útil a todos quantos partilham da minha demanda, consolidando ideias e tentando desfazer equívocos e vícios de raciocínio que nos impedem de, conscientemente, saber colocar a questão certa para poder procurar a resposta adequada, porque temos o território que ajudamos a construir.



## Bibliografia

### Capítulo I

agAM – agence d'urbanisme de l'Agglomération Marseillaise. **Densité & formes urbaines: dans la métropole marseillaise**. Marseille: Editions Imbernon, 2005.

BENAISSA, Amine. **Trois notions pour rendre compte de la densité: différences, références et négociations**. In *Langages singuliers et partagés de l'urbain*, p. 173 - 206 [em linha]. Ed. Philippe Boudon, 1999. Disponível em URL: <http://www.univ-paris12.fr/servlet/com.univ.util.LectureFichierJoint?CODE=1137073826432&LANGUE=0>

BOERI, Stefano; LANZANI, Arturo. **Gli orizzonti della città diffusa** (1992). In: «Xabier Garaitagoitia – La construcción del territorio disperso» Barcelona: Edicions UPC, 2001 ISBN: 84-8301-531-5. pp. 165-183

BOESIGER, Willy. **Le Corbusier**. São Paulo: Martins Fontes, 1994. ISBN: 85-336-0263-4

BRUNFAUT, Victor. **Toward and URBAN for the dispersed city**. [em linha]. 2002. Disponível em URL: [http://www.acturban.org/biennial/doc\\_planners/brunfaut.pdf](http://www.acturban.org/biennial/doc_planners/brunfaut.pdf)

CAMAGNI, Roberto, GIBELLI, Maria Cristina, RIGAMONTI, Paolo – **The collective costs of dispersed city**. «Urbanística, n.º 119». (Dezembro 2002) pp. 62 – 74.

COHEN, Galit; NIJKAMP, Peter. **ICT, the City and Society: an analysis of perceived opportunities of urban ICT policies in Europe**. [em linha] Tinbergen Institute discussion paper, 2002. Disponível em URL: <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/02030.pdf>

CHOAY, Françoise. **L'urbanisme, utopies et réalités – une anthologie**. Paris: Éditions du Seuil, 1965. ISBN: 2-02-002009-2

English Partnerships: The National Regeneration Agency. **New Towns**. [em linha] Disponível em URL: <http://www.englishpartnerships.co.uk/newtowns.htm>

ESPAÑOL, Joaquín. **Nuevas dinámicas del territorio** (1997). In: «Xabier Garaitagoitia – La construcción del territorio disperso» Barcelona: Edicions UPC, 2001 ISBN: 84-8301-531-5. pp. 185-192

EVERS, Bern [et al]. **Teoria da Arquitectura: do renascimento aos nossos dias**. Colónia: Taschen, 2006. ISBN: 3-8228-5221-X

FORN, Manuel de. **Claroscuros de los planes estratégicos**. «Sociedade e Território, n.º 33». Porto: Edições Afrontamento. ISBN 0873-6308 (Fevereiro 2002) pp. 152 – 162

GARITAGOITIA, Xabier Eizaguirre. **La construcción del territorio disperso: talleres de reflexión sobre la forma difusa**. Barcelona: Edicions UPC, 2001. ISBN: 84-8301-531-5

HALL, Peter – **Cidades do Amanhã**. Coleção Estudos. Editora Perspectiva, 1988.

HIGHMORE, Ben. **Between modernity and the everyday: Team 10**. [em linha] Disponível em URL:

<http://www.team10online.org/>

KRÜGER, Mário. **Leslie Martin e a Escola de Cambridge**. Coimbra: eldiarq, Editorial do Departamento de Arquitectura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, 2005. ISBN: 972-97383-9-4

LAMAS, José M. Ressano Garcia – **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. ISBN 972-31-0606-X

LONG, David G. De. **Frank Lloyd Wright y la ciudad viviente**. Valencia: Vitra Design Museum / Skira editore, 1998. ISBN: 3-931936-31-7

ROSENBERG, Matt. **Edge City**, de Joel Garreau (1991). [em linha] Disponível em URL:

<http://geography.about.com/od/urbaneconomicgeography/a/edgecity.htm>

SARROCCO, Claudia. **Elements and Principles of the Information Society**. [em linha] Providing ICTs for all, background paper for WSIS, 2002. Disponível em URL:

<http://www.itu.int/osg/spu/wsis-themes/Acess/BackgroundPaper/IS%20Principles.pdf>

SECCHI, Bernardo. **Comment agir sur “la citta diffusa”**. Entrevista “5 à 7”: Club Ville Aménagement, 2002. [em linha] Disponível em URL: <http://www.club-ville-amenagement.asso.fr/textes/5a7/CITTADIFFUSA-verbatim.rtf>

SECCHI, Bernardo. **Première leçon d’urbanisme**. Marseille: Éditions Parenthèses, 2006. ISBN: 2-86364-635-4 (2ª edição)

SOLÁ-MORALES, Manuel de. **Les formes de creixement urbà**. Col·lecció d’Arquitectura: Edicions UPC, 1993. ISBN: 84-7653-349-7

## Sprawl

---

ADEME. **Combating Urban Sprawl**. 2003. [em linha] Disponível em URL: [http://www.energie-cities.eu/IMG/pdf/eda\\_etallement\\_urbain\\_en.pdf](http://www.energie-cities.eu/IMG/pdf/eda_etallement_urbain_en.pdf)

BECK, Hanno T. **The three keys to countaining sprawl**. [em linha]. 1999. Disponível em URL: <http://www.progress.org/sprawl/hanno.htm>

FOLDVARY, Fred E. **How to curb urban sprawl**. Disponível em URL: <http://www.progress.org/sprawl/fredf.htm>

GWARTNEY, Ted. **A free market strategy to reduce sprawl**. Disponível em URL:

<http://www.progress.org/sprawl/jted.htm>

FRUMKIN, Howard. **Urban sprawl and public health**. «Public health reports, n.º 117» (May-June 2002) pp. 201 - 217

HOYT, Alia. **How Urban Sprawl Works**. [em linha] Disponível em URL: <http://geography.howstuffworks.com/terms-and-associations/urban-sprawl.htm>

INGERSOLL, Richard. **Sprawltown: looking for the City on It’s edges**. New York: Princeton Architectural Press, 2006. ISBN: 978-1-56898-566-4

JAKOB, Alberto Augusto Eickman. **Urban Sprawl: custos, beneficios e o futuro de um modelo de desenvolvimento**

---

**do uso da terra.** [em linha] 2002. Disponível em URL:

[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT\\_MA\\_ST21\\_Jakob\\_texto.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_ST21_Jakob_texto.pdf)

National Geographic. **Virtual World: the new suburb?**. [em linha] Disponível em URL:

[http://www.nationalgeographic.com/earthpulse/sprawl/index\\_flash.html](http://www.nationalgeographic.com/earthpulse/sprawl/index_flash.html)

Planners Web. **Sprawl Guide.** [em linha] Disponível em URL: <http://www.plannersweb.com/sprawl/define.html>

Radiant City – documentário. [em linha] Disponível em URL: <http://www.radiantcitymovie.com>

**Wrestling Sprawl to the Ground**, Housing Policy Debate, 2001 [em linha] Disponível em URL:

[http://www.mi.vt.edu/data/files/hpd%2012\(4\)/hpd%2012\(4\)\\_galster.pdf](http://www.mi.vt.edu/data/files/hpd%2012(4)/hpd%2012(4)_galster.pdf)

Vermont Forum on Sprawl. **Vermont Forum on Sprawl's Ten smart growth principles.** [em linha] Disponível em URL:

<http://www.vtsprawl.org/Learnabout/smartgrowth/tenprinciples.htm>

[www.smartgrowth.org](http://www.smartgrowth.org)

---

## EcoUrbanismo

MOR, Roger. **Cidades em busca da sustentabilidade perdida.** In Im)pactus, p. 31 - 36 [em linha]., Janeiro 2007.

Disponível em URL: [http://www.agenda21local.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=608&Itemid=40](http://www.agenda21local.info/index.php?option=com_content&task=view&id=608&Itemid=40)

RUANO, Miguel. **Eco Urbanismo – Entornos sostenibles: 60 proyectos.** Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1999.

ISBN: 84-252-1723-7

## Capítulo II – O Disperso na Europa

### Comparação de sistemas

---

CE – Comissão Europeia, Comité do Desenvolvimento Espacial. **Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário.**

Luxemburgo: SPOCE, 1999. [em linha] Disponível em URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/g24401.htm>

CEM - Conferência Europeia de Ministros. **Carta Europeia do Ordenamento do Território.** Lisboa: DGOT (SEALOT-MPAT), 1988

COMMING – The Baltic Spatial Conceptshare. **Promoting Spatial Development by Creating COMMON MINDscapes.** 2007.

Disponível em URL: <http://comming.org/en/planning-systems/>

Comissão Europeia. **The EU compendium of spatial planning systems and policies.** Regional development studies. 1997 ISBN 92-827-9752-X

EEA, European Environment Agency. **EEA Report n.º 10/2006: Urban sprawl in Europe, the ignored challenge** [em linha].

Copenhaga: Comunidade Europeia, 2006. ISBN: 92-9167-887-2. Disponível em URL:

[http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2006\\_10/eu/eea\\_report\\_10\\_2006.pdf](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_10/eu/eea_report_10_2006.pdf)

ENEMARK, Stig. **Land Management and Means of Planning Control: Centralized versus decentralized, and planning led versus market led approaches - A global European overview and the case of Denmark.** Comunicação no 38th NATIONAL

---

CONGRESS OF LICENSED SURVEYORS SANIT-MALO, 14 – 16 JUNE 2006.

FERRÃO, João. **A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?** [em linha]. EURE (Santiago), Maio 2004, vol. 30, n.º 89. Disponível em URL: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n89/art03.pdf>

VVAA. **Geografia Universal – Grande Atlas do Séc. XXI**. Editora De Agostini (2005)

NEWMAN, Peter; THORNLEY, Andy. **Urban Planning in Europe**. London: Routledge, 1996 (2ª edição). ISBN: 0-415-11178-1

Comissão Europeia – **Instrumentos y políticas de ordenación del territorio en los Estados Miembros – Europa 2000+**, Cooperación para la ordenación del territorio europeo. Luxemburgo: OPOCE, 1995, p. 147 – 160

<http://ec.europa.eu/eurostat>

## Espanha

---

**25 Galician Houses 1994-2004 / Casas de Galicia, arquitecturas de urbanización difusa**. A Coruna: Ediciones Espontaneas, 2005. ISBN: 84-934604-0-0

**Níveis de poder e administração territorial**. Disponível em URL: [http://panda.igeo.pt/beot/html/espanha/niveis\\_poder.pdf](http://panda.igeo.pt/beot/html/espanha/niveis_poder.pdf)

MENÉNDEZ-REXACH, Angel. **L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 2007 et 2008**. «Droit Comparé». (2009) pp. 853 – 867 Disponível em URL: <http://www.gridauh.fr/>

**The Spanish Planning Process**, PV Upscale, 2007. Disponível em URL: [www.pvupscale.org](http://www.pvupscale.org)

**Panorâmica do sistema de planeamento espacial** (2005) texto cedido pelo COAG

[www.coag.es/](http://www.coag.es/) [www.jcyl.es/](http://www.jcyl.es/) [www.juntadeandalucia.es/](http://www.juntadeandalucia.es/) [www.juntaex.es/](http://www.juntaex.es/) <http://noticias.juridicas.com/>

## Suíça

---

DETEC, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication – **Rapport 2005 sur le développement territorial: Résumé** [em linha]. Berne: ARE (Office fédéral du développement territorial, Março 2005. Disponível em URL: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n89/art03.pdf>

FREITAG, Markus; VATTER, Adrian. **Political Institutions and the Wealth of regions – Swiss cantons in comparative perspective**. «European Urban and Regional Studies». Londres (2004) pp. 291 – 301 [em linha] Disponível em URL: [http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/vatter/Publikationen/Political\\_Institutions.pdf](http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/vatter/Publikationen/Political_Institutions.pdf)  
<http://www.are.admin.ch/>

## Suécia

---

NELSON, Alyse. **Stockolm, city of water**. Disponível em URL:



---

[http://depts.washington.edu/open2100/Resources/1\\_OpenSpaceSystems/Open\\_Space\\_Systems/Stockholm\\_Case\\_Study.pdf](http://depts.washington.edu/open2100/Resources/1_OpenSpaceSystems/Open_Space_Systems/Stockholm_Case_Study.pdf)  
[http://depts.washington.edu/open2100/Resources/1\\_OpenSpaceSystems/Open\\_Space\\_Systems/Stockholm\\_Case\\_Study.pdf](http://depts.washington.edu/open2100/Resources/1_OpenSpaceSystems/Open_Space_Systems/Stockholm_Case_Study.pdf)

FORMAS. **Sustainable Urban Development in Sweden: state of the art 2004**. Report 3:2005. ISBN 91-540-5948-8

IVARSSON, Sven; CALVO, Christina Malmberg. **Private-Public Partnership for low volume roads: the Swedish Private Roads Associations** (2003). [em linha] Disponível em URL:

[www.transport-links.org/transport\\_links/filearea/documentstore/322\\_Swedish%20Private%20Roads%20Associations.pdf](http://www.transport-links.org/transport_links/filearea/documentstore/322_Swedish%20Private%20Roads%20Associations.pdf)

[www.sweden.gov.se/sb/d/3288](http://www.sweden.gov.se/sb/d/3288) [www.sweden.gov.se/sb/b/a/19400](http://www.sweden.gov.se/sb/b/a/19400)

<http://www.formas.se/> (Swedish Research Council for Environment, Agricultural Sciences and Spatial Planning,)

---

## Boas Práticas

BENSON, Bruce L. **Are Roads Public Goods, Club Goods, Private Goods, or Common Pools?** (2002). [em linha] Disponível em URL: <http://mailer.fsu.edu/~bbenson/>

Bureau of Development Services – City of Portland. **Private Rights of Ways: Streets, alleys, common greens and pedestrian connections**. 2002. [em linha] Disponível em URL:

<http://www.portlandonline.com/bds/index.cfm?a=239318&c=45482>

KEMP, Susie. **Delivering excellence in planning**. (2004). [em linha] Disponível em URL: <http://openlibrary.org/b/OL15575676M>

ROTH, Gabriel. **Roads are too important to be left to Governments** (2006). [em linha] Disponível em URL: <http://www.independent.org/newsroom/article.asp?id=1822>

<http://www.planningaid.rtpi.org.uk/> <http://www.planning-aid-scotland.org.uk/> <http://www.unhabitat.org/>

<http://www.cdeum.uminho.pt/> <http://www.cde.ua.es/> <http://www.urban-landscape.net/> <http://www.bcnecologia.net/>

## Capítulo III – O Disperso em Portugal

ALVES, Rui. **Organização Intermunicipal em Portugal: que futuro?** Comunicação no V Congresso Ibérico do Urbanismo, Viseu, 2003

BABO, António Perez. **Mobilidade, Transportes e Acessibilidade: documento de enquadramento preliminar**. Norte 2015: o Território [em linha]. Porto: CCDR-N, 2005. Disponível em URL: <http://www.norte2015.com.pt>

BARROS, Miguel Namora. **Projecto Urbano: um enquadramento na actual prática urbanística**. Dissertação de Mestrado apresentada à Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro, 2008.

CABRAL, João – **Para uma política de cidades – os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas**. «Sociedade e Território, n.º 33». Porto: Edições Afrontamento. ISBN 0873-6308 (Fevereiro 2002) pp. 24 – 35

CARVALHO, Jorge. **Ordenar a Cidade**. Coimbra: Quarteto Editora, 2003. ISBN: 972-8717-60-1

- CARVALHO, Jorge. **Formas Urbanas**. Coimbra: Edições Minerva Coimbra, 2003(a). ISBN: 972-798-079-1
- CCRN. **Proposta de Rede Urbana do Vale do Lima**. Porto: CCRN, 1982. [em linha] Disponível em URL: [http://212.55.137.35/CDI/00001\\_0119\\_001\\_G.pdf](http://212.55.137.35/CDI/00001_0119_001_G.pdf)
- Colecção Informação 2. **Planos Directores Municipais: normas e critérios de apoio à elaboração dos PDM**. Lisboa: DGOTDU, 1998. ISBN: 972-97022-8-4
- DOMINGUES, Alvaro. **Urbanização Extensiva – uma nova escala para o planeamento**. Comunicação no Seminário “A ocupação dispersa no quadro dos PDM e dos PROT”, Évora, 2009
- FARINHAS, Filomena. **LBPOTU: – a base para uma política de ordenamento num território ocupado com povoamento disperso?**. Encontro sobre anual da Ad Urbem (Dezembro 2008) [em linha]. Disponível em URL: [http://www.adurbem.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=368&Itemid=350](http://www.adurbem.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=368&Itemid=350)
- FERREIRA, António Fonseca - **Política(s) de habitação em Portugal**. In: «Povos e Culturas, 2 – A cidade em Portugal: onde se vive». Braga: Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa (CEPCEP), 1987. pp 261 a 284
- FERREIRA, António Fonseca. **Gestão Estratégica de Cidades e Regiões**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. ISBN: 972-31-1133-0
- JACINTO, José Alfredo. **Os serviços avançados de telecomunicações e o desenvolvimento das cidades e das regiões: que novo paradigma?** [em linha] Disponível em URL: <http://www.aps.pt/ivcong-actas/Acta126.pdf>
- LOBO, Manuel Costa. **Administração Urbanística – evolução legal e sua prática**. Lisboa: IST Press, 2001. ISBN: 972-8469-16-0
- LOBO, Manuel Costa; DUARTE, Paula Pacheco Rolo. **Planos Directores Municipais em fase de transição**. Cadernos ina 7: Instituto Nacional de Administração, 2003
- LOBO, Manuel C. [et al]. **Normas Urbanísticas: princípios e conceitos fundamentais, Vol. I..** Lisboa: DGOTDU / UTL, 1990. ISBN: 36550-90
- LOBO, Manuel C. [et al]. **Normas Urbanísticas: desenho urbano, perímetros urbanos, apreciação de planos, Vol. II..** Lisboa: DGOTDU / UTL, 1991. ISBN: 49100-91
- LOBO, Manuel C. [et al]. **Normas Urbanísticas: elementos de direito urbanístico, loteamentos urbanos, ordenamento agro-florestal, Vol. III..** Lisboa: DGOTDU / UTL, 1993. ISBN: 972-8139-00-4
- MARQUES, Teresa Sá. **Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais**. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento, 2005. ISBN: 972-36-0709-3
- MORENO, Pedro Manuel. **Periferia: planeamento e forma urbana**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 1995.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Leis , decretos e afins urbanísticos no contexto europeu**. Sociedade e Território, n.º 37 / 38, Porto: Edições Afrontamento. ISBN 0873-6308 (Junho 2004) pp. 148 – 155

OLIVEIRA, Fernanda Paula. **A organização administrativa e a sua expressão num domínio específico: o Urbanismo**. Paper distribuído no Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais e Urbanismo. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2005

PORTAS, Nuno. **Modelo Territorial e Intervenção no Médio Ave** (1986). In: «Nuno Portas – Prémio Sir Patrick Abercrombie Prize UIA 2005». 2ª Edição. Lisboa: Ordem dos Arquitectos / Caleidoscópio, 2006 ISBN 972-8897-12-X. pp. 80-87

PORTAS, Nuno, DOMINGUES, Álvaro, CABRAL, João. **Políticas Urbanas: tendências, estratégias e oportunidades**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. ISBN: 972-31-1061-X

REBELO, Emília Malcata. **Concentração vs. Dispersão Urbana: que contributo para a integração de imigrantes?**. Porto: , 2004. Actas do Congresso Nacional de Construção “Construção 2004 – Repensar a construção”: Edição da Secção de construções Cívicas e FEUP Edições, pp. 63 a 68

RIBEIRO, Rui Vaz das Neves Macedo. **Instrumentos fiscais e reabilitação urbana**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade do Porto – Faculdade de Engenharia / Faculdade de Arquitectura, 2005.

SERRANO, António; GONÇALVES, Fernando; NETO, Paulo. **Cidades e territórios do conhecimento: um novo referencial para a competitividade**. Lisboa: Edições Sílabo, 2005

SILVA, Cidália. **Saber ver o Difuso no Vale do Ave**. [em linha]. Dezembro 2007. Disponível em URL: <http://conferencias.iscte.pt/viewpaper.php?id=184&cf=3>

SILVA, Luís Pedro. **Formas da cidade difusa: investigação efectuada no espaço urbano do Porto**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 1998.

SOARES, Luís J. Bruno – **Transformação informal do território – situação na área metropolitana de Lisboa**. In: «Povos e Culturas, 2 – A cidade em Portugal: onde se vive». Braga: Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa (CEPCEP), 1987. pp 345 a 352

SOARES, Luís J. Bruno – **A realidade incontornável da dispersão**. «Sociedade e Território, n.º 33». Porto: Edições Afrontamento. ISBN 0873-6308 (Fevereiro 2002) pp. 123 – 129



## Anexos



## **Anexo 1 – Identificação dos diplomas** (notas de leitura)





## Quadro 1 – Principais diplomas espanhóis sobre ordenamento do território

Real Decreto Legislativo 1/ 1992, de 26Jun

### **Ley sobre o Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**

(Nacional)

Define o regime urbanístico para propriedade do solo; o sistema de valorizações; os instrumentos de planeamento urbanístico; os instrumentos de execução urbanística (perequação, expropriação, venda forçada, indemnizações); a disciplina urbanística (actos administrativos); os instrumentos para intervenção no mercado do solo e respectivos regimes jurídicos.

Revê a lei de 1956, já revista em 75. Nesta data era inovadora porque tinha um alto nível de coordenação, um carácter global e integrador, sancionava a construção indiscriminada não legalizada: o direito de edificação é estabelecido pelo planeamento, mediante várias obrigações. Ao incluir a anterior Lei 8/90 (reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo) mantém como direitos dos proprietários: direito de urbanizar, direito de aproveitamento urbanístico, direito de edificar e direito à edificação.

Real Decreto 2159/1978, 23Jun

### **Reglamento de Planeamiento Urbanístico**

(Nacional)

Visa o desenvolvimento e aplicação da Ley sobre o Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Define as tipologias de planos urbanísticos (plan nacional, plan director territorial de coordinación, plan general municipal de ordenación, plan parcial, estudios de detalle, proyectos de urbanización, programas de actuación urbanística, plan especial); as normas complementares e subsidiarias do planeamento; os proyectos de delimitação do solo urbano.

Estabelece a elaboração e aprovação, vigência, alterações e publicidade dos planos.

Real Decreto 2187/ 1978, de 23Jun

### **Reglamento de Disciplina Urbanística**

(Nacional)

Visa o desenvolvimento e aplicação da Ley sobre o Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Parcialmente revogado pelo Real Decreto 304/1993, 26Fev

Estabelece as regras semelhantes ao nosso código de procedimento administrativo, caracterizando os actos sujeitos a licenças, à protecção da legalidade urbanística e sanções.

Real Decreto 3288/ 1978, 25Ago

### **Reglamento de Gestión Urbanística**

(Nacional)

Visa o desenvolvimento e aplicação da Ley sobre o Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Define os sujeitos e as modalidades de gestão (mancomunidades, consórcios urbanísticos, formas societárias); os direitos, obrigações e cargas dos proprietários; o reparcelamento do solo; o método de valorização do solo; os sistemas de execução.

Parcialmente revogado pelo Real Decreto 304/1993, 26Fev

Lei 6/98, 13Abr

### **Régimen del suelo y valoraciones**

(Nacional)

Ao estado cabe o regulamento da propriedade do solo urbano, as avaliações e as expropriações ou procedimentos administrativos comuns. A lei do estado estabelece as várias possibilidades de planeamento e gestão dentro de uma estrutura única de regulamento da propriedade do solo. É recuperado o tradicional conceito de direito de propriedade apesar de sujeito a limitações, conforme a função social do solo.

Ley 38/99, 5Nov

### **Ley de Ordenación de la Edificación**

(Nacional)

Real Decreto 314/2006, 17Mar

**Código Técnico da Edificação (CTE)<sup>1</sup>**

(Nacional)

Pretende a melhoria da qualidade da edificação e a promoção da inovação e da sustentabilidade territorial, através da fixação de requisitos básicos da edificação relacionados com a segurança e o bem estar das populações (segurança estrutural e protecção contra incêndios, salubridade, protecção contra o ruído, consumo energético e acessibilidade para pessoas de mobilidade reduzida).

Real Decreto 2/2008, 20Jun

**Ley del Suelo**

(Nacional)

Reforça as competências regionais em termos de urbanismo, altera a classificação do solo do sistema tripartido (urbano, urbanizável, não urbanizável) para um sistema bipartido (solo urbano vs rural).

Revê os direitos e deveres dos proprietários, promotores e interessados em operações urbanísticas.

Lei 45/2007, 13Dez

**Desenvolvimento sustentado do meio rural**

(Nacional)

Complementar da lei do solo, e por ser aplicável a cerca de três quartos do território espanhol, esta lei visa estabelecer os objectivos fundamentais das políticas públicas de ordenamento do meio rural, bem como as regras relativas à colaboração das entidades respectivas.

Para orientar a localização das operações derivadas do programa de acção e assegurar a compatibilidade com os planos em vigor, as comunidades autónomas devem adoptar “esquemas directores de ordenamento rural”.

Lei 10/95, 23Nov

**Lei de Ordenación do Territorio de Galicia**

(Galiza)

Considera que os instrumentos urbanísticos se mostram insuficientes na prática, para corrigir desequilíbrios territoriais de carácter socio-económico ou para a coordenação de actuações supramunicipais.

Criou as directrizes de ordenamento do território; os planos territoriais integrados; os programas coordenados de actuação; os planos e projectos sectoriais de incidência supramunicipal; e os planos de ordenamento do meio físico.

Lei 15/04, 29Dez

**Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural**

(Galiza)

Estabelece duas classes de solo (urbano e rústico), o regime de propriedade, restringe os parametros de edificabilidade.

Define as normas subsidiárias e complementares de planeamento; o Plan xeral de ordenación municipal; os Plans parciais; os Plans de sectorización; os Plans especiais; os Estudos de detalle; e os Plans de iniciativa particular.

Altera alguns procedimentos respeitantes à actuação no mercado dos solos.

Lei 7/97

**Comarcalización de Galicia**

(Galiza)

Criação de mais uma figura de plano: Plano de Desenvolvimento Comarcal PDC.

Orde 14/05/91

**Normas Complementarias e Subsidiarias de Planeamento**

(das Províncias da Galiza)

Ainda são as derivadas da “Lei de Adaptación do Solo para Galicia” em 1985, até que se aprovem as Normas Provinciales de Planeamento da Lei do Solo de Galicia 1/97.

<sup>1</sup> O CTE corresponde a uma actualização e compilação das Normas Básicas de Edificação espanholas, datadas de 1979. Está dividido em duas partes: a primeira trata das disposições de carácter geral (âmbito, estrutura, classificação de usos) e das exigências em segurança e habitabilidade; a segunda é constituída pelos documentos básicos (procedimentos, regras técnicas e exemplos) e pelos documentos reconhecidos (externos e independentes do código, cuja utilização facilita o cumprimento de determinadas exigências, descritos no art.º 4º)

Ley 10/98, 5Dez

**Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León**

(Castela e Leão)

Estabelece os princípios e objectivos do ordenamento do território

Atribui à Junta a competência para desenvolver uma política de ordenamento que satisfaça a Carta Europeia de 93: definição de um modelo territorial; compatibilização dos processos do sistema produtivo e urbanização com a protecção e valorização ambiental e cultural; estabelecimento de critérios e procedimentos administrativos.

Define as directrizes de ordenamento do território da comunidade (flexibilidade conceptual); as directrizes de ordenamento subregionais (recursos naturais, infra-estruturas, equipamentos); as normas urbanísticas subsidiárias dos planos municipais; os planos e projectos regionais (podem ser sectoriais ou de zonamento); os planos de ordenamento dos recursos naturais; e os catálogos.

Ley 10/02, 10Jul

**Urbanismo de Castilla y León**

(Castela e Leão)

Visa substituir as normas de carácter supletivo; adaptar a normativa urbanística às características e problemas específicos da comunidade (debilidade demográfica, fragmentação administrativa, escasso grau de urbanização, profunda herança urbana medieval); introduzir transparência administrativa, fomento da coesão social e protecção do meio ambiente e do património; e regular a actividade urbanística, especialmente a municipal.

Altera a Ley 5/99, 8Abr

Decreto 22/04, 29Jan

**Reglamento de Urbanismo de Castilla y León**

(Castela e Leão)

Este regulamento expressa a tentativa de unificar num único documento as questões relacionadas com planeamento, gestão, intervenção no uso do solo, intervenção no mercado do solo, organização e coordenação administrativa, informação pública e participação social.

Ley 15/01, 14Dez

**Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura**

(Estremadura)

Define os princípios e fins da administração pública; o regime urbanístico do solo (classificação, direitos, aproveitamentos...); os instrumentos de ordenamento e seus procedimentos; os instrumentos de intervenção no mercado do solo; as formas de gestão e execução dos instrumentos; e as disposições transitórias.

Tipifica os instrumentos em dois grupos:

- Os de ordenamento do território: DOT – directrices de ordenación territorial; PT – planes territoriais; PIR – proyectos de interés regional;
- Os de planeamento urbanístico: PGM – planes generales municipales; PPO – planes parciales de ordenación; PEO – planos especiales de ordenación; ED – estudios de detalle; COU – criterios de ordenación urbanística; OM – ordenanzas municipales.

Ley 1/94

**Ordenación del Territorio de Andalucía**

(Andaluzia)

De acordo com os objectivos da Carta Europeia de Ordenamento do Território esta lei visa a articulação territorial interna e a distribuição geográfica das actividades e dos usos do solo, face a um desenvolvimento sustentável.

Estabelece o conteúdo e os procedimentos do Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía e dos Planes de Ordenación del Territorio de âmbito subregional

Ley 7/02, 17Dez

**Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)**

(Andaluzia)

Tipifica os instrumentos de gestão territorial: planes generales de ordenación urbanística (abrange a totalidade do município); planes de ordenación intermunicipal; planes de sectorización; planes parciales; planes especiales; estudios de detalle; catálogos; normativas directoras para la ordenación urbanística; ordenanzas municipales de edificación; ordenanzas municipales de urbanización.

Foi revista em 2005 para desenvolver medidas fiscais incentivadoras da participação privada na actividade urbanística.

## Quadro 2 – Principais diplomas suíços sobre ordenamento do território

700 - 22Jun1979

### **Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)** (Leis Federais)

Constitui a lei de bases sobre o ordenamento do território, onde se privilegia a conservação da paisagem, defende a necessidade de contenção dos perímetros, estabelece critérios racionais de implantação da construção.

Define dois instrumentos de gestão territorial: Plano Director Cantonal e Planos de Zonamento (affectation).

Estabelece as competências do nível federal e cantonal.

700.1 - 28Jun2000

### **Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)** (Leis Federais)

Desenvolve a LAT, tendo em vista a regulação das actividades cujos efeitos sobre o território possam interessar ou trazer implicações ao seu ordenamento.

Define os conteúdos e procedimento de elaboração e aprovação do Plano Director Cantonal; dos Planos Sectoriais da confederação; e dos Planos de Zonamento.

Introduz a necessidade de assegurar uma compensação ecológica para garantir a sustentabilidade do território agrícola.

704.1 - 6Jun1982

### **Loi sur les rives des lacs et des rivières** (Berna)

Tem por objectivo proteger a fisionomia dos rios e garantir a relação do sistema hídrico com as actividades humanas.

Estabelece conteúdo do Le plan de protection des rives, plano que deve ser realizado pela comuna de acordo com orientações superiores, existindo um prazo de cinco anos para as comunas os desenvolverem, caso contrário será a Administração Central a fazê-lo.

721.0 - 9Jun1985

### **Loi sur les Constructions (LC)** (Berna)

Estabelece a actividade das comunas para a criação das regras urbanísticas, define quais as operações urbanísticas sujeitas a licença ou autorização e as que estão isentas bem como as que detêm direitos adquiridos. Para as comunas que não tem regras específicas aplica-se a RSB 723.13.

Os critérios de análise das construções constam do art.º 6º, conjugados com leis ambientais (vias e água) patentes nos RSB 732.11 e RSB 751.11, respectivamente.

721.1 - 6Mar1985

### **Ordonnance sur les Constructions (OC)** (Berna)

Clarifica definições, critérios e parâmetros urbanísticos básicos, e determina que situações carecem de existência prévia de planos detalhados.

Existe um grande interesse na regulação da inserção das construções na paisagem, podendo as comunas estipular regras mais restritas para o efeito.

Desenvolve os procedimentos para elaboração, alteração e revisão dos planos, bem como clarifica o conteúdo de cada um.

723.13 - 10Fev1970

### **Décret concernant le règlement-norme sur les constructions** (Berna)

Decreto destinado à regulação das normas de construção aplicáveis às comunas rurais, entre elas: estabelecem maior afastamentos para as fachadas com maior exposição solar – art. 12; admitem apenas dois pisos, r/c +1 – art. 17; existindo múltiplas referências à paisagem como condicionante da construção.

L 1 05 - 24Jun1961

### **Loi sur le domaine public** (Genève)

Constituem domínio publico as vias cantonais e comunais, os lagos e linhas de água, e todos os bens provenientes de outras leis. Indica quais os parâmetros e instrumentos para delimitação dos bens públicos, e estipula que se os proprietários marginantes não tomarem as devidas precauções, em caso de acidente a área afectada passa para domínio público.

L 1 10 - 28Abr1967

**Loi sur les routes**

(Genève)

Constitui uma das leis mais antigas em vigor e remete para o plan directeur du reseau routier (art. 2). Estabelece três tipos de vias em função do serviço que prestam e estabelece o quadro de competências em função da sua classificação administrativa (públicas ou privadas).

As vias podem ser classificadas e desclassificadas como público ou privadas desde que sujeitas a inquérito público, bem como se admite a possibilidade de existência de taxas (cujos montantes variam de acordo com a proximidade ao centro - art.º 59º).

L 1 30 - 4Jun1987

**Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire**

(Genève)

Desenvolve a LAT tipificando os seguintes instrumentos:

Esquema director cantonal (art. 7) – programação para 10 a 15 anos; Plan directeur cantonal (art. 8) – coordenação entre cantões; Plan directeur localisé (art. 11) – planeamento para uma ou mais comunas; pode ser um plan directeur communal (é obrigatório para comunas com mais de 1000 habitantes) ou um plan directeur de quartier; Plans d'affectation du sol (art. 11...) as áreas de expansão residencial (a 5ª zona) podem ser interditadas até se decidir se vale a pena o investimento; Plans de zones (art. 12): ordinaires (são divididas em zonas –art. 19), de développement (art. 28), protégées (art. 30) ; e plan localisés agricoles (art. 20) definem a edificabilidade nos espaços rurais, e adianta-se no art. seguinte que as construções devem ficar agrupadas.

Existem ainda outras versões de planos(art. 13): planos de alinhamentos que decorrem das leis das estradas e da água, zonas industriais, de protecção a monumentos.

L 1 35 - 29Jun1957

**Loi générale sur les zones de développement**

(Genève)

A edificabilidade em áreas de expansão carece de um plan localisé de quartier aprovado e de um regulamento (art. 2 e 4), estes definem o perímetro da implantação, o uso, os espaços livres (públicos ou privados)...

Os particulares podem substituir a administração se esta não realizar os equipamentos na data prevista, e perequacionam-se sozinhos (art. 3), mas os planos são feitos pelo Departamento.

L 1 35 01 - 20Dez1978

**Règlement d'application de la loi générale sur les zones de développement**

(Genève)

Desenvolve o art.º 10º da lei anterior estabelecendo os procedimentos e conteúdos dos Plan directeur – plan d'aménagement – reglements de quartier

L 1 40 - 9Mar1929

**Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités**

(Genève)

Sempre que necessário seja intervir numa área para garantir melhores vias de comunicação e ordenamento territorial pode a administração adaptar, modificar ou rever os planos existentes. A declaração de utilidade publica confere-lhes uma nova tipologia: plan d'extension (art. 10).

Os proprietários confinantes com a via são chamados (sont appelés) a contribuir para a execução ( art. 19).

7.1.1.1 - 23Mai1990

**L cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio**

(Ticino)

O ordenamento do território é da estrita competência do Cantão e da Comuna.

Este diploma tipifica os instrumentos de gestão territorial (piano direttore cantonale; piani regolatori comunali; piani di utilizzazione cantonali; piani particolareggiati) ; estabelece as normas e procedimentos para a reestruturação cadastral, e para a urbanização.

7.1.1.1.1 - 29Jan1991

**R della Lc di applicazione della LF sulla pianificazione del territorio (RLALPT)**

(Ticino)

Estabelece os conteúdos, criterios e normas gráficas, bem como esclarece procedimentos que os planos devem conter.

12Dez1990

**Decreto legislativo concernente l'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore**

(Ticino)

Clarifica quais os conteúdos mínimos por tema sectorial que os Planos Directores Cantonais devem ter.

29Jan1990

**Legge sui territori soggetti a pericoli naturali**

(Ticino)

Criação de planos específicos para áreas que estejam sujeitas a perigos / riscos naturais: Plano da Zona sujeita a Perigo (PZP) art.º 4º, publicado à escala 1/10 000, elaborado pelo Departamento; e Plano Cantonal de Riscos (PCPR) art.º 11º.

13Mar1991

**Legge edilizia cantonale**

(Ticino)

Corresponde ao nosso regime jurídico da edificação. Estabelece um glossário e identifica as situações que carecem de licença, autorização ou isenção, definido os intervenientes competentes e os respectivos procedimentos.

800.110 - 19Mai1998

**Regolamento per l'Ufficio edile cantonale**

(Grissons)

Define as competências da Administração em matéria de edificabilidade.

800.115 - 7Dez1981

**Ordinanza sulla pianificazione e l'esecuzione di edifici cantonali (Ordinanza sull'edilizia)**

(Grissons)

Corresponde ao nosso regime jurídico da urbanização e edificação, mas sendo ao nível cantonal admite que as comunas possam desenvolvê-lo.

801.100 - 6Dez2004

**Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (LPTC)**

(Grissons)

Este diploma aproxima-se muito de um Código pois encerra em si o equivalente aos nossos regimes jurídicos dos instrumentos de gestão territorial e da urbanização e edificação, pelo facto de todas estas matérias serem relevantes para o planeamento territorial e serem da exclusiva competência da Administração.

Tipifica os instrumentos de gestão territorial (Plano Director Cantonal, Plano Director Regional, Plano Director Comunal, Plano de Zona, Plano Geral de Estrutura, Plano Geral de Urbanização, Plano de Área, Plano de Quarteirão), e tipifica as categorias de espaço (zonas).

Estabelece as regras para que a urbanização se possa procesar, e as regras mínimas de integração paisagística das construções (afastamentos, segurança, salubridade...). Estabelece ainda o "direito formal de edificação", onde desenvolve todas as questões relacionadas com procedimentos, licenças, autorizações, sanções.

801.110 - 24Mai2005

**Ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (OPTC)**

(Grissons)

Desenvolve os procedimentos relacionados com a elaboração, alteração, revisão e aprovação dos planos, bem como os semelhantes ao nosso código de procedimento administrativo em geral.

O acompanhamento e fiscalização da sua aplicação compete ao Departamento Interno da Economia Pública e ao Serviço Cantonal para o Planeamento Territorial.

### Quadro 3 – Principais diplomas suecos sobre ordenamento do território

1987 (Including amendments up to 1 July 2003)

**The Planning and Building Act (PBA)** (Nacional)

---

O planeamento territorial é uma competência do município. Este diploma estabelece a tipologia dos planos e os procedimentos para o licenciamento da urbanização e edificação.

A decisão do deferimento de uma urbanização ou edificação fica, desde 1998, condicionada pelas disposições do Código Ambiental

1987

**The Planning and Building Ordinance (PBO)** (Nacional)

---

Estabelece o sistema de arquivo e disponibilização da informação que resulte da aplicação da lei PBA, entidades e respectivas competências.

1998

**The Environmental Code (EC)** (Nacional)

---

Visa a protecção dos recursos naturais e a identificação de áreas sujeitas a riscos naturais não aptas à urbanização, e estabelece os parques urbanos nacionais.

Faz ainda referência à qualidade construtiva das edificações e à obrigação da preservação dos seu estado de conservação e traços originais, bem como às disposições básicas de integração urbanística, da caracterização dos espaços públicos, bem como os requisitos mínimos para edifícios que recebem público.

Desenvolve o conteúdo dos planos.

1998

**Ordinance on Land and Water Management** (Nacional)

---

Estabelece que entidades da Administração central têm de produzir dados sobre o estado do desenvolvimento territorial, e sobre o dever de informar o estado com o conteúdo destes relatórios, bem como de situações especiais que possam ocorrer. Para o efeito clarifica os conteúdos dos planos.

Estabelece a necessidade de criação de planos de acção e critérios / indicadores para monitorização da qualidade ambiental nos planos e programas.





## Anexo 2 – Caracterização dos instrumentos de gestão territorial

Os anexos incorporam a tentativa de caracterização dos instrumentos de gestão territorial dos vários países estudados (Portugal, Espanha, Suíça e Suécia), através do preenchimento do seguinte quadro:

### Sigla e designação do Instrumento de Gestão Territorial

---

1. Natureza do instrumento (estratégica, programática, regulamentar);
2. Responsabilidade pela elaboração do instrumento;
3. Vínculo;
4. Principais objectivos;
5. Escala de publicação;
6. Enquadramento legal que o sustenta.



## Quadro 4 – Instrumentos Portugueses

### PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

---

1. Instrumento de natureza estratégica;
2. Elaborado por Entidades Públicas que integram a administração estadual directa ou indirecta;
3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
4. Estabelece directrizes e orientações que traduzem um modelo de organização espacial;
- 5.
6. É definido na LBPOTU (art.º9, nº1a) e regulamentado no RGIT (art.º 26º a 34º).

### PSOT – Plano Sectorial de Ordenamento do Território<sup>2</sup>

---

1. Instrumento de natureza programática;
  2. Elaborado por Entidades Públicas que integram a administração estadual directa ou indirecta;
  3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
  4. Define as opções sectoriais e os objectivos a alcançar no quadro das directrizes nacionais aplicáveis, e as acções de concretização dos objectivos sectoriais estabelecidos;
  5. São publicados a escalas variáveis;
  6. É definido na LBOT (art.º9, nº3) e regulamentado no RGIT (art.º 35º a 37º).
- 20.000 km<sup>2</sup> - aplicação nas NUT II (PROF)

### PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

---

1. Instrumento de natureza regulamentar;
2. A elaboração é determinada pelo Governo, explicitando a quem caberá a elaboração e o acompanhamento;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Constituem um meio supletivo de intervenção do Governo tendo em vista a prossecução de objectivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território;
5. São publicados a escalas variáveis;
6. É definido na LBOT (art.º9, nº4) e regulamentado no RGIT (art.º 42º a 45º).

### PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

---

1. Instrumento de natureza estratégica;
2. Elaborado pelas Comissões de Coordenação Regionais;
3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
4. Define opções estratégicas, normas orientadoras e um conjunto de peças gráficas ilustrativas das orientações substantivas nele definidas, bem como esquema representando o modelo territorial proposto, com a identificação dos principais sistemas, redes e articulações de nível regional;
5. São publicados à escala 1/25.000, com áreas de abrangência entre os 5.000 e os 10.000 km<sup>2</sup>;
6. É definido na LBOT (art.º9, nº1, alínea b) e regulamentado no RGIT (art.º 51º a 54º).

---

<sup>2</sup> São considerados Planos Sectoriais os cenários de desenvolvimento respeitantes aos diversos sectores da administração central, nomeadamente nos domínios dos transportes, das comunicações, da energia e dos recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, do turismo, da agricultura, do comércio, da indústria, das florestas e do ambiente; os planos de ordenamento sectorial e os regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial; as decisões sobre a localização e a realização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial. (art.º 35º, n.º 2 do RGIT).

**PIMOT – Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território<sup>3</sup>**

---

1. Instrumento de natureza estratégica;
2. Pode ser elaborado pelas Câmaras Municipais e pelas GAM
3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
4. Define um modelo de organização estabelecendo directrizes para o uso integrado do território, definição das redes intermunicipais de infra-estruturas, equipamentos, de transportes e serviços, e padrões mínimos e objectivos a atingir em matéria de qualidade ambiental;
5. São publicados à escala 1/25.000;
6. É definido na LBOT (art.º 9º nº1, alínea c), no RGIT (art.º 60º a 63º) e na Lei 10/2203 (art.º 18 nº2 alínea d).

**PDM – Plano Director Municipal**

---

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, constituindo uma síntese da estratégia de desenvolvimento, assenta na classificação do solo e desenvolve-se através da qualificação do mesmo; é de elaboração obrigatória;
5. São, geralmente, publicados à escala 1:10 000;
6. É definido no:
  - RGIT, DL 380/99, de 22Set – Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial (art.º 84º a 86º)
  - Portaria 290/03, 5Abr (Comissão Mista de Coordenação)
  - Portaria 138/05, 2Fev (n.º 1)

**PU – Plano de Urbanização**

---

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Define a organização espacial de parte do território, estabelecendo a concepção geral da organização urbana, os valores a proteger, os indicadores e os parâmetros urbanísticos; não é de elaboração obrigatória;
5. São, geralmente, publicados à escala 1:5 000;
6. É definido no:
  - RGIT, DL 380/99, de 22Set – Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial (art.º 87º a 89º)
  - Portaria 138/05, 2Fev (n.º 2)

**PP – Plano de Pormenor**

---

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Desenvolve e concretiza propostas de organização espacial de qualquer área do território, definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação e servindo de base aos projectos de execução; não é de elaboração obrigatória;
5. São, geralmente, publicados à escala 1:1 000;
6. É definido no:
  - RGIT, DL 380/99, de 22Set – Regime dos Instrumentos de Gestão Territorial (art.º 90º a 92º)
  - Portaria 138/05, 2Fev (n.º 3, 4)
  - Portaria 389/05, 5Abr

---

<sup>3</sup> Os PIOT são instrumentos criados em 1998, pela Lei de Bases, que tenta enquadrar desta maneira um conjunto de planos e estudos efectuados pelas Associações de Municípios. Estes são, em regra, decorrentes de necessidades muito pontuais e cuja resposta reside apenas ao nível intermunicipal, como por exemplo a localização de parques de sucatas, a gestão das ETARs, ou um estudo económico sobre a viabilidade de requalificação de uma linha férrea.

### Regulamentos Municipais

---

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Particulariza aspectos para o licenciamento de determinados assuntos, ex: taxas e licenças, publicidade, ruído...; alguns são de elaboração obrigatória;
- 5.
6. Definidos no:
  - RJUE, DL 555/99, de 16Dez – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (art.º 57º)
  - Lei 169/99

## Quadro 5 – Instrumentos Espanhóis<sup>4</sup>

### NP - Normas Provinciais (subsidiárias e complementares de planeamento) <sup>5</sup> (Galiza, Castela e Leão, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
  2. Elaborada pela Administração Regional;
  3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
  4. Estabelecem as disposições urbanísticas aplicáveis em municípios sem PXOM;
  - 5.
  6. Definidas na:
    - Lei 9/02, 30Dez – Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural de Galicia (alterada pela Lei 15/04, 29Dez - art.º 51º)
    - Orde 14/05/91 – Normas Complementarias e Subsidiarias de Planeamento (das Províncias da Galiza), que ainda são as derivadas da “Lei de Adaptación do Solo para Galicia” em 1985, até que se aprovem as Normas Provinciales de Planeamento da Lei do Solo de Galicia 1/97, alterada pela Lei 9/02
    - Ley 10/98, 5Dez – Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León (art.º 17º, n.º 6, alínea h)
    - Ley 7/02, 17Dez – de Ordenación Urbanística de Andalucía (art.º 20º a 22º)
- Varia entre os 30.000 km2 (Galiza) e os 94.000 km2 (Castela e Leão)

### DOT - Directrizes de ordenamento do território (Galiza, Castela e Leão, Estremadura, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza estratégica;
  2. Elaborado pelo Conselho da Junta;
  3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
  4. Estabelecem um conjunto de orientações e normas que orientam e regulam os processos de localização das distintas actividades económicas e sociais dos agentes públicos e privados que operam no território, utilizando unidades de paisagem como referências básicas;
  - 5.
  6. Definidas na:
    - Lei 10/95, 23Nov – Lei de Ordenación do Territorio de Galicia (art.º 6º a 11º)
    - Ley 10/98, 5Dez – Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León (art.º 8º a 13º)<sup>6</sup>
    - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 48º a 53º)
    - Ley 1/94, 22Jan - de Ordenación del Territorio de Andalucía (art.º 6º a 9º)
- Varia entre os 30.000 km2 (Galiza) e os 94.000 km2 (Castela e Leão)

### PTI - Planos territoriais integrados (Galiza, Estremadura, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza estratégica;
2. Elaborado pelo Conselho da Junta;
3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
4. Estabelecem os objectivos e a organização de áreas geográficas supramunicipais de características homogéneas ou de aquelas, que pelo seu tamanho e relações funcionais, precisem de planeamento infra-estrutural integrado;
- 5.
6. É definido na:
  - Lei 10/95, 23Nov – Lei de Ordenación do Territorio de Galicia (art.º 12º a 15º)
  - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 54º a 59º)
  - Ley 1/94, 22Jan - de Ordenación del Territorio de Andalucía (art.º 10º a 16º)

<sup>4</sup> Os instrumentos espanhóis foram, inicialmente, previstos e tipificados na *Ley sobre o Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 1956 (revista em 1975 e complementada com o Real Decreto 2159/1978, 23Jun – Reglamento de Planeamento Urbanístico) e, ao nível supramunicipal, apenas se fazia referência ao plano nacional, ao plano director territorial de coordenação e às normas complementares e subsidiárias do planeamento. A sua última revisão, através do Real Decreto Legislativo 1/ 1992, de 26Jun, não introduziu novos instrumentos. Acontece, porém, que as Comunidades Autónomas sentiram necessidade de maior número de instrumentos de aplicação regional e deram início a forte contestação da lei, conseguindo um parecer/ acórdão que a declarou parcialmente inconstitucional, deixando, às Comunidades, a liberdade de estabelecerem os seus instrumentos.

<sup>5</sup> Para além das normas subsidiárias, a lei da Galiza estabelece limites de sustentabilidade relacionando a densidade populacional com a capacidade construtiva (art.º 46º), bem como os indicadores para a qualidade de vida e coesão social (art.º 47º)

<sup>6</sup> Este diploma também prevê a elaboração de directrizes subregionais (art.º 14º a 19º)

**PCA - Programas coordenados de actuação**

(Galiza)

1. Instrumento de natureza programático;
2. Elaborado pelo Conselho da Junta;
3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
4. Definem programa plurianual, de carácter sectorial ou inter sectorial, integrando as actuações propostas pelas distintas administrações ou organismos públicos;
- 5.
6. É definido na Lei 10/95, 23Nov – Lei de Ordenación do Territorio de Galicia (art.º 16º a 21º).

**Planos e projectos sectoriais de incidência supra-municipal / regionais (Galiza, Castela e Leão, Estremadura, Andaluzia)**

1. Instrumento de natureza programático;
2. Podem ser promovidos e elaborados por iniciativa publica ou privada;
3. Vincula as Entidades Públicas;
4. Têm por objecto regular a implantação das infra-estruturas, equipamentos ou instalações de interesse público sempre que a sua escala de abrangência ultrapasse o município onde se irão localizar;
- 5.
6. É definido na:
  - Lei 10/95, 23Nov – Lei de Ordenación do Territorio de Galicia (art.º 22º a 25º)
  - Ley 10/98, 5Dez – Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León (art.º 20º a 25º)
  - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 60º a 65º)
  - Ley 1/94, 22Jan- de Ordenación del Territorio de Andalucía (art.º 17º a 19º)

**Planos de ordenamento do meio físico**

(Galiza, Castela e Leão)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborados pelo Conselho da Junta;
3. Vincula as Entidades Públicas;
4. Desenvolvem as directrizes de ordenamento do território para as áreas rurais/ de recursos naturais;
- 5.
6. É definido na:
  - Lei 10/95, 23Nov – Lei de Ordenación do Territorio de Galicia (art.º 26º a 30º)
  - Ley 10/98, 5Dez – Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León (art.º 26º)

**NSCP – Normas subsidiarias e complementarias de planeamento**

(Galiza)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Estabelecem as disposições aplicáveis aos municípios não abrangidos por planos gerais de ordenamento;
5. São, geralmente, publicados à escala 1:10 000
6. É definido no:
  - Lei 9/02, 30Dez - Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural (art.º 51º)
  - Ley 5/99, 8Abr – Ley de Urbanismo de Castilla y León (art.º 43º a 44º)

**PXOM - Plan xeral de ordenación municipal**

(Galiza, Castela e Leão, Estremadura, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Podendo abarcar um ou mais municípios, determinam a classificação do solo bem como as disposições para o seu desenvolvimento;
5. São, geralmente, publicados à escala 1:20 000
6. É definido no:
  - Lei 9/02, 30Dez - Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural (art.º 52º a 61º)
  - Ley 5/99, 8Abr – Ley de Urbanismo de Castilla y León (art.º 40º a 42º)
  - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 69º a 70º)
  - Ley 7/02, 17Dez – de Ordenación Urbanística de Andalucía (art.º 8º a 10º)

**NUM – Normas Urbanísticas Municipales**

(Castela e Leão)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Versão mais detalhada das NSCP aplicável aos municípios não abrangidos por planos gerais de ordenamento;
- 5.
6. É definido no:
  - Ley 5/99, 8Abr – Ley de Urbanismo de Castilla y León (art.º 43º a 44º)

**PP - Plans parciais**

(Galiza, Castela e Leão, Extremadura, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Estabelecem as normas para a urbanização e edificação num determinado sector de solo urbano, conformando-se com o PXOM;
5. São, geralmente, publicados à escala 1:5 000
6. É definido no:
  - Lei 9/02, 30Dez - Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural (art.º 63º a 65º)
  - Ley 5/99, 8Abr – Ley de Urbanismo de Castilla y León (art.º 46º)
  - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 71º)
  - Ley 7/02, 17Dez – de Ordenación Urbanística de Andalucía (art.º 13º)

**PS - Plans de sectorización**

(Galiza)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Estabelecem as determinações estruturantes para as parcelas em solo urbanizável não delimitado;
- 5.
6. É definido no:
  - Lei 9/02, 30Dez - Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural (art.º 66º a 67º)

**PE - Plans especiais**

(Galiza, Castela e Leão, Extremadura, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. São planos singulares para áreas específicas e especiais, necessários para a implementação do PXOM, determinam as regras para salvaguarda de valores naturais e patrimoniais, bem como a execução de equipamentos e infra-estruturas;
5. Variam entre a escala 1/2.000 e a escala 1:500;
6. É definido no:
  - Lei 9/02, 30Dez - Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural (art.º 68º a 72º)
  - Ley 5/99, 8Abr – Ley de Urbanismo de Castilla y León (art.º 47º a 49º)
  - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 72º)
  - Ley 7/02, 17Dez – de Ordenación Urbanística de Andalucía (art.º 14º)

**ED - Estudios de detalle**

(Galiza, Castela e Leão, Extremadura, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Desenvolvem os parâmetros urbanísticos para a implementação dos planos de ordem superior (PXOM, PS e PE) em unidades territoriais mais pequenas, quarteirões, bairros...;
5. São, geralmente, publicados à escala 1/1.000
6. É definido no:
  - Lei 9/02, 30Dez - Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural (art.º 73º)
  - Ley 5/99, 8Abr – Ley de Urbanismo de Castilla y León (art.º 45º)
  - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 73º)
  - Ley 7/02, 17Dez – de Ordenación Urbanística de Andalucía (art.º 15º)



**PIP - Plans de iniciativa particular**

(Galiza)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelos Privados;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Determinam os parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo, em conformidade com os planos de ordem superior, com o consentimento de pelo menos 50 % dos proprietários, e a obrigação da conservação da urbanização;
- 5.
6. É definido no:
  - Lei 9/02, 30Dez - Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural (art.º 74º)

**Catálogos**

(Galiza, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Instrumentos complementares dos planos que identificam todos os valores e imóveis a proteger, estabelecendo individualmente as determinações para respectiva conservação, reabilitação ou recuperação;
- 5.
6. É definido no:
  - Lei 9/02, 30Dez - Lei de Ordenación Urbanística e protección do medio rural (art.º 75º)
  - Ley 7/02, 17Dez – de Ordenación Urbanística de Andalucía (art.º 16º)

**COU - criterios de ordenación urbanística**

(Extremadura)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Fixam, sem carácter vinculador, objectivos e prioridades do planeamento, requisitos de qualidade de planeamento em municípios pequenos;
- 5.
6. É definido no:
  - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 84º)

**OM – ordenanzas municipales de Policía de la Edificación y de la Urbanización**

(Extremadura, Andaluzia)

1. Instrumento de natureza normativa, regulamentar;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Tem por objecto a regulação de todos os aspectos morfológicos, incluindo os estéticos, e outras definições não directamente definidoras do uso do solo, segurança, salubridade, habitabilidade e qualidade das construções;
- 5.
6. É definido no:
  - Ley 15/01, 14Dez – del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art.º 85º)
  - Ley 7/02, 17Dez – de Ordenación Urbanística de Andalucía (art.º 23º a 25º)

## Quadro 6 – Instrumentos Suíços

### Plan directeur cantonal (Federal, Genève, Ticino, Grisons)

1. Instrumento de natureza estratégica;
  2. Elaborado pela Confederação e Cantões;
  3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
  4. Define o território passível de ser urbanizado do que não deve ser, estabelece para cada área o tipo de regras (mais restritivas ou indicativas), o programa de acções e calendarização;
  5. São publicados à escala 1:50 000
  6. É definido na:
    - OAT, 28Jun2000 – Ordonnance sur l'aménagement du territoire, 700.1 (art.º 4º a 13º)
    - LFLAT, 4Jun1987 – Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Genève), L 1 30 (art.º 8º a 9º)
    - Lei cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, 23Mai1990, 7.1.1.1 (art.º 12º a 23º)
    - LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 14º)
    - OPTC, 24Maio2005 - Ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni, 801.110 (art.º 11º)
- 5.000 km2

### Esquema director cantonal (Genève)

1. Instrumento de natureza estratégica;
2. Elaborado pelo Cantão;
3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
4. Indica quais os planos sectoriais em vigor num horizonte de 10 a 15 anos, e quais deverão ser levados a cabo;
- 5.
6. É definido na:
  - LFLAT, 4Jun1987 – Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Genève), L 1 30 (art.º 7º)

### Plano Sectorial (Federal)

1. Instrumento de natureza estratégica;
2. Elaborado pela Confederação e Cantões;
3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
4. Determinação e coordenação das actividades com importantes impactos no território, nomeadamente as áreas agrícolas cuja defesa é importante para a salvaguarda de um plano alimentar e da compensação ecológica (surfaces d'assolement);
- 5.
6. É definido na:
  - OAT, 28Jun2000 – Ordonnance sur l'aménagement du territoire, 700.1 (art.º 14º a 22º)

### Plano de utilização cantonal (Ticino, Grisons)

1. Instrumento de natureza normativa;
2. Elaborado pelo Cantão;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Disciplina e organiza os usos admissíveis do solo, incorporando normas de actuação e programas de realização;
- 5.
6. É definido na:
  - Lei cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, 23Mai1990, 7.1.1.1 (art.º 24º a 43º)
  - LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 15º a 16º)
  - OPTC, 24Maio2005 - Ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni, 801.110 (art.º 9º)

Plano Director Local / Regulador Comunal

(Genève, Ticino, Grisons)

1. Instrumento de natureza programático;
2. Elaborado pelo Cantão;
3. Vincula apenas as Entidades Públicas;
4. Define as orientações de ordenamento para uma ou mais comunas;
- 5.
6. É definido na:
  - LFLAT, 4Jun1987 – Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Genève), L 1 30 (art.º 11º)
  - Lei cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, 23Mai1990, 7.1.1.1 (art.º 24º a 43º)
  - LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 18º)

Le plan de protection des rives

(Berna)

- 1.
2. Elaborado pela Comuna;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Particulares;
4. Definição de áreas de protecção a rios e lagos, das regras para a localização de caminhos e localização de actividades;
- 5.
6. É definido na:
  - LR, 6Jun1982 – Loi sur les rives des lacs et des rivières, 704.1 (art.º 2º a 4º)

Les plans directeurs des communes

(Berna, Genève, Grisons)

- 1.
- 2.
3. Vincula as Entidades Públicas (municípios);
4. Desenvolvem critérios de expansão e uso do solo, bem como indicam a localização de infra-estruturas comuns aos municípios envolvidos; não é obrigatório;
5. São publicados à escala 1/10.000
6. É definido na:
  - LC, 9Jun1985 – Loi sur les Constructions, 721.0. (art.º 57º, 68º);
  - OC, 6Mar1985 – Ordonnance sur les Constructions, 721.1 (art.º 111º)
  - LFLAT, 4Jun1987 – Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Genève), L 1 30 (art.º 11º)
  - LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 20º)
  - OPTC, 24Maio2005 - Ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni, 801.110 (art.º 7º)

les plans de quartier des communes

(Berna, Genève, Grisons)

- 1.
2. Elaborado pela Comuna;
3. Vincula as Entidades Públicas (municípios);
4. Desenvolvem critérios de expansão e uso do solo, bem como indicam a localização de infra-estruturas comuns aos municípios envolvidos; não é obrigatório;
5. São publicados à escala 1/5.000
6. É definido na:
  - LC, 9Jun1985 – Loi sur les Constructions, 721.0.. (art.º 57º, 88º a 93º);
  - OC, 6Mar1985 – Ordonnance sur les Constructions, 721.1 (art.º 118º)
  - LFLAT, 4Jun1987 – Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Genève), L 1 30 (art.º 11º)
  - Loi générale sur les zones de développement, 29Jun1957 (Genève), L 1 35 (art.º 2º, 4º)
  - LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 51º)
  - OPTC, 24Maio2005 - Ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni, 801.110 (art.º 16º)

Règlement de construction (Berna)

1. Instrumento de natureza normativa, reguladora;
2. Elaborado pela Comuna;
3. Vincula as Entidades Públicas e Privadas;
4. Contém prescrições gerais em matéria de construção: parâmetros urbanísticos, distâncias, formas, estacionamento..., podendo prever taxas municipais; não é obrigatório;
- 5.
6. É definido na:
  - LC, 9Jun1985 – Loi sur les Constructions, 721.0. (art.º 69º);
  - OC, 6Mar1985 – Ordonnance sur les Constructions, 721.1 (art.º 118º)

Plan de zones (Berna, Genève, Grisons)

1. Instrumento de natureza normativa, reguladora;
2. Elaborado pela Comuna;
3. Vincula as Entidades Públicas e Privadas;
4. Contém prescrições específicas para cada categoria de espaço; não é obrigatório;
- 5.
6. É definido na:
  - LC, 9Jun1985 – Loi sur les Constructions, 721.0. (art.º 71º a 80º);
  - OC, 6Mar1985 – Ordonnance sur les Constructions, 721.1 (art.º 118º)
  - LFLAT, 4Jun1987 – Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Genève), L 1 30 (art.º 12º, 19º, 28º, 30º)
  - LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 26º)

Planos de detalhe simplificados (Berna, Genève)

- É definido na:
- LFLAT, 4Jun1987 – Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Genève), L 1 30 (art.º 13º, 20º)

Piano generale delle strutture (Grissons)

- Conservação, renovação e urbanização da paisagem
- LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 42º)

Piano generale di urbanizzazione (Grissons)

- LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 45º)

Piano di area (Grissons)

- LPTC, 6Dez2004 - Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni , 801.100 (art.º 46º)

## Quadro 7 - Instrumentos Suecos

### Regional Plans (Region-planering)

---

1. Instrumento de natureza estratégica;
2. Elaborado pelo Regional Planning Office;
3. Vincula as Entidades Públicas (municípios);
4. Desenvolvem critérios de expansão e uso do solo, bem como indicam a localização de infra-estruturas comuns aos municípios envolvidos; não é obrigatório;
- 5.
6. É definido no Planning and Building Act de 1987
7. Só existe para a área de Estocolmo (RUF2001), publicado em Nov2002 (6.000 km2)

### Comprehensive Plan (Översikts-planering)

---

1. Instrumento de natureza estratégica;
2. Elaborado pelo Município;
3. Não é vinculativo;
4. Explicita os interesses nacionais com incidência no território e determina orientações para o uso do solo e desenvolvimento urbano, as opções municipais para a preservação ambiental e manutenção das áreas urbanas, como as propostas necessárias para a concretização dos standards de qualidade nacionais; a sua elaboração é obrigatória e abrange a totalidade do município, tendo de ser revistos de 4 em 4 anos;
5. São publicados à escala 1/50.000;
6. É definido no Planning and Building Act de 1987

### Detailed Development Plan (Detaljplanering)

---

1. Instrumento de natureza reguladora;
2. Elaborado pelo Município (pode haver participação de Privados);
3. Vincula as Entidades Públicas e os Privados;
4. Determina o desenho urbano, a capacidade edificatória da expansão urbana contínua, como a localização e critérios para a implantação de edifícios singulares com impacto territorial; são obrigatórios para quando se pretende urbanizar novas áreas, tendo limites temporais variáveis de 5 a 15 anos (depende dos contratos que foram elaborados para garantirem a sua implementação);
5. São publicados à escala 1/1.000;
6. É definido no Planning and Building Act de 1987

### Special Area Regulations

---

1. Instrumento de natureza reguladora;
2. Elaborado pelo Município;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Privados;
4. Correspondem a normas para casos específicos, nomeadamente para a gestão de áreas consolidadas (não conferindo edificabilidades às parcelas) ou esclarecimentos sobre como se devem processar os objectivos estabelecidos no plano; são complementares aos Comprehensive Plan, não obrigatórios;
5. Regulamento municipal (s/ escala)
6. É definido no Planning and Building Act de 1987

### Property Plan

---

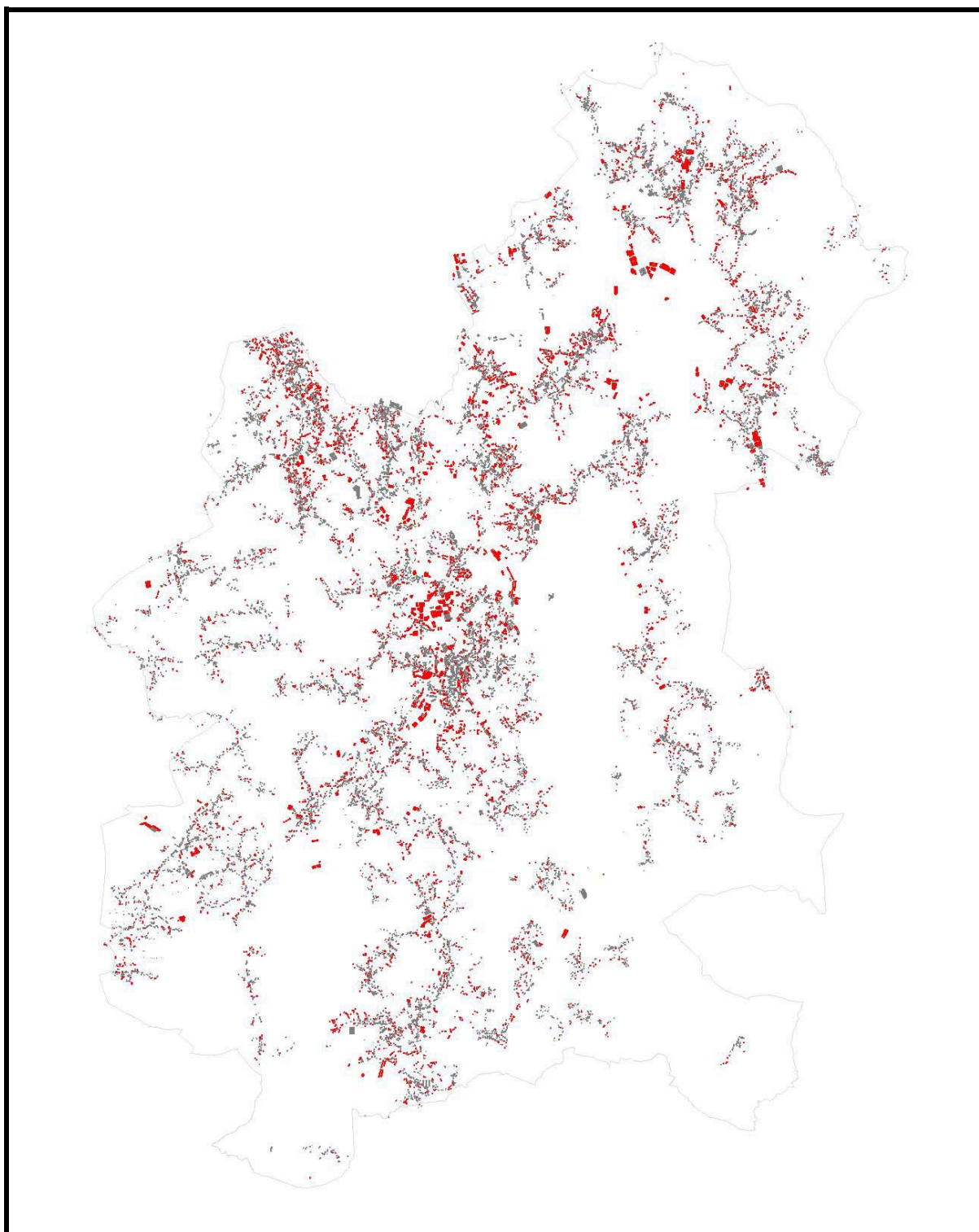
1. Instrumento de natureza reguladora;
2. Elaborado pelo Município / Proprietários;
3. Vincula as Entidades Públicas e os Privados;
4. Correspondem a especificações detalhadas sobre a urbanização de determinadas parcelas previstas no Detailed Development Plan, determinando compensações entre proprietários e contratos de urbanização; não obrigatórios, possibilitam a implementação do plano nos casos em que não existe um prévio consenso entre os privados;
- 5.
6. É definido no Planning and Building Act de 1987



## **Anexo 3 – Mapas de Oliveira de Azeméis**

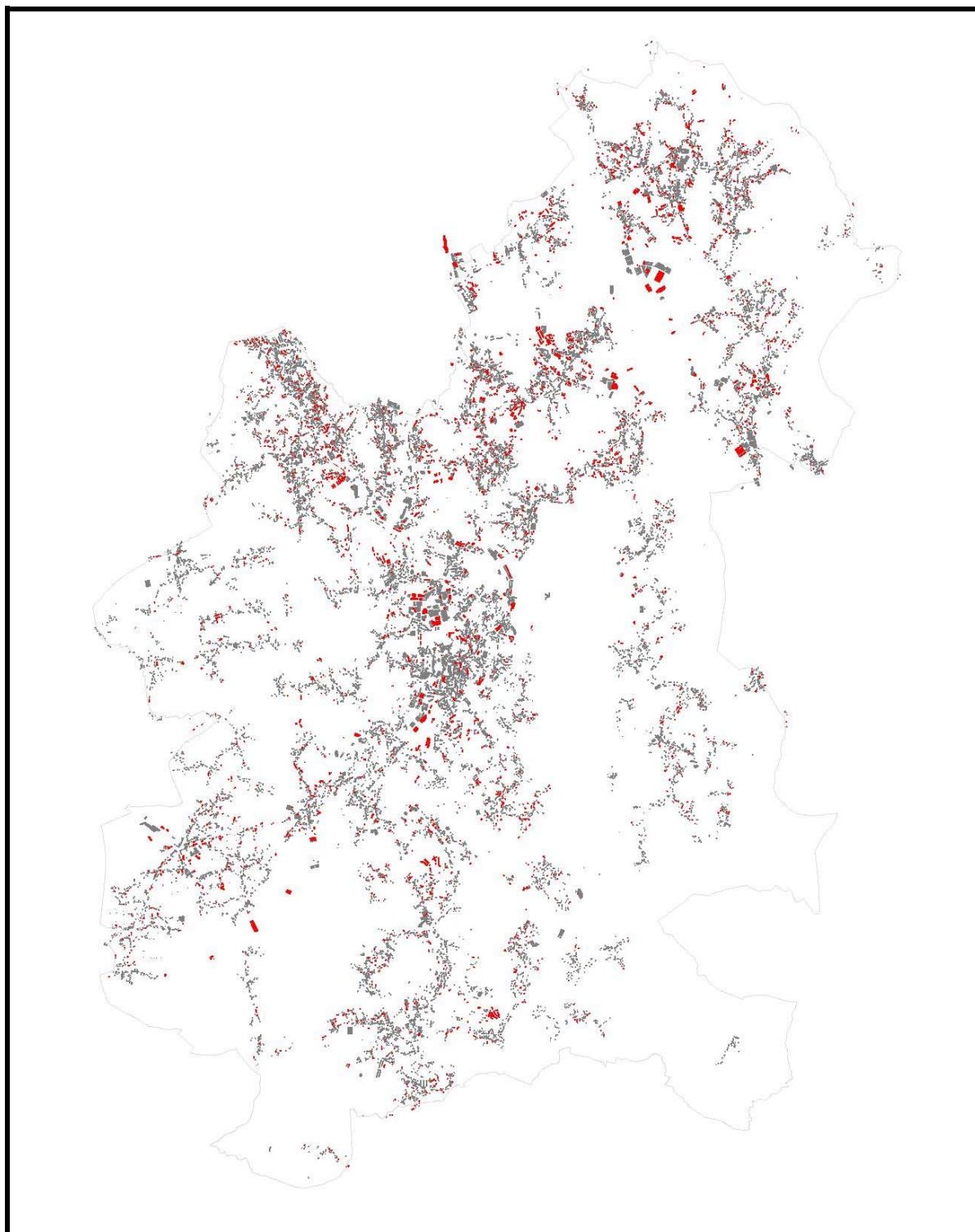






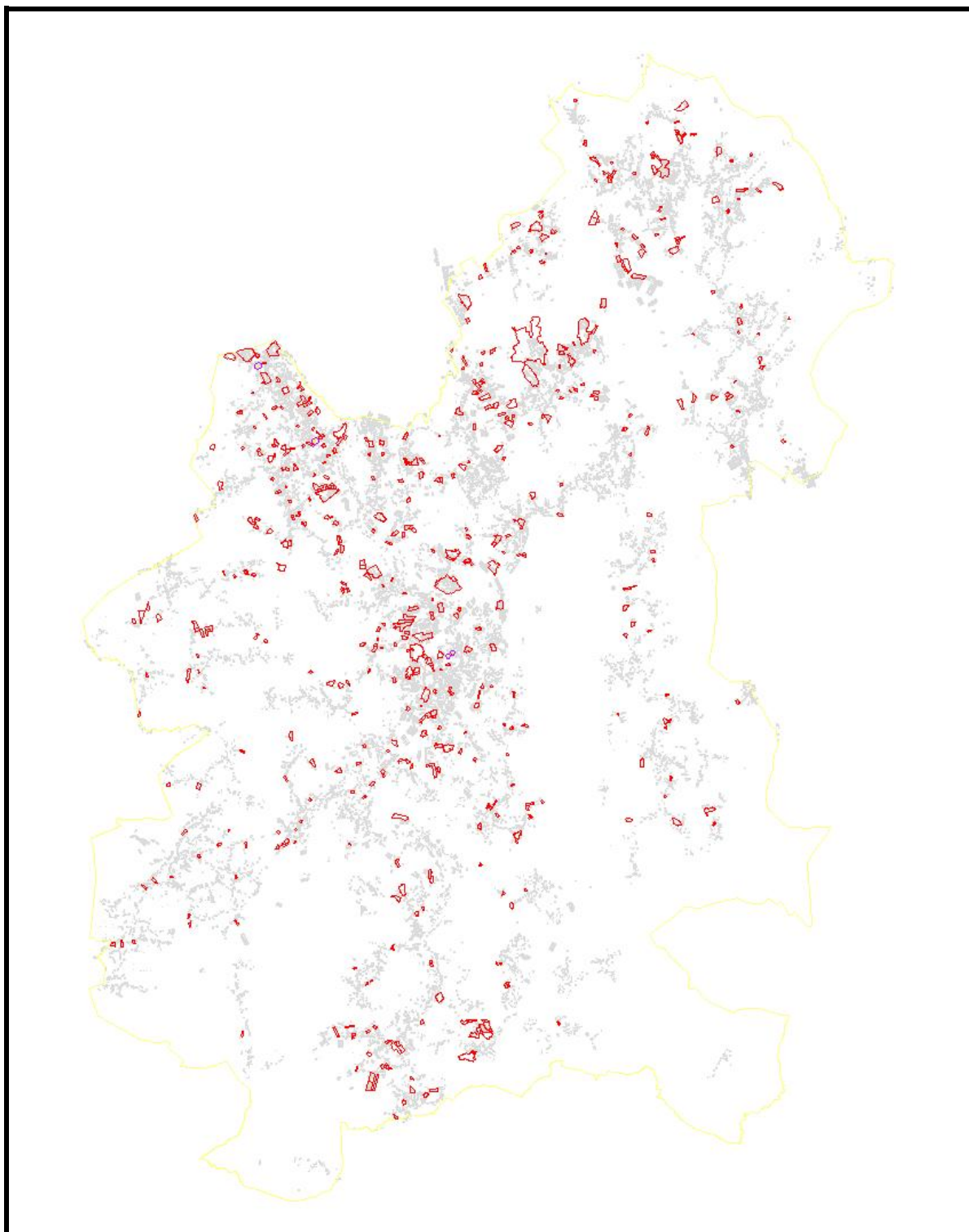
Mapa 1 – Evolução do edificado 1979 / 1995

Imagem s/ escala



Mapa 2 – Evolução do edificado 1995 / 2003

Imagem s/ escala



Mapa 3 – Identificação das operações de loteamento urbano

Imagem s/ escala